

Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomi

Sopimukset kansainvälisen ympäristöyhteistyön edistäjinä



Ympäristöopas 2018

Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomi

Sopimukset kansainvälisen ympäristöyhteistyön edistäjinä

Ympäristöministeriö

ISBN Nid.: 978-952-11-4809-5

ISBN PDF: 978-952-11-4810-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kannen kuva: Antti Appelgrén

Muut kuvat: Matti Nummelin (sivujen 17, 22, 30, 51, 85, 104, 108, 135, 156 kuvat),

Eija Lumme (sivun 115 kuva), Marjaana Kokkonen (sivun 152 kuva)

Helsinki 2018



Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	syyskuu 2018	
Tekijät	Ympäristöministeriö		
Julkaisun nimi	Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomi – Sopimukset kansainvälisen ympäristöyhteistyön edistäjinä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöopas 2018		
Diaari/hankenumero	VN/4070/2018	Teema	Ympäristönsuojelu
ISBN painettu	978-952-11-4809-5	ISSN painettu	1238-8602
ISBN PDF	978-952-11-4810-1	ISSN PDF	1796-167X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4810-1		
Sivumäärä	171	Kieli	suomi
Asiasanat	kansainvälinen yhteistyö, kansainväliset sopimukset, kehitysyhteistyö, kestävä kehitys, rahoitus, ympäristö, ympäristönsuojelu, YK		
Tiivistelmä Suomi on osapuolena yli sadassa kansainvälisessä ympäristösopimuksessa. Nämä sopimukset muodostavat maailmanlaajuisten ympäristöuhkien torjunnan selkärangan. Tämä kirja tarjoaa tiiviissä muodossa johdatuksen keskeisiin YK:n piirissä solmittuihin ympäristösopimuksiin sekä niiden puitteissa tehtävään kestävästä kehitystä edistävään ympäristöyhteistyöhön. Se on neljäs päivitetty ja uudistettu versio vuonna 2005 ensimmäistä kertaa ilmestyneestä julkaisusta ”Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka”. Teoksen tarkoitus on edistää ymmärrystä kansainvälisten ympäristösopimusten kokonaisuudesta sekä palvella aiheesta kiinnostuneita virkamiehiä, opiskelijoita, tutkijoita, kuntia ja kaupunkia, yrityksiä, kansalaisjärjestöjä sekä muita sidosryhmiä. Kirjan läpikulkevia teemoja ovat kansainvälisten ympäristösopimusten viimeaikaiset kehityssuuntaukset, kestävä kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030, kansainvälisen ympäristöhallinnon pirstaloitumisesta johtuvat haasteet sekä Suomen julkisen kehitysyhteistyön kautta annettu tuki, jolla edistetään sopimusten toimeenpanoa kehitysmaissa. Kirja on laadittu ympäristöministeriön ja ulkoministeriön yhteistyönä.			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Grano Oy, 2018		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	september 2018	
Författare	Miljöministeriet		
Publikationens titel	Internationella miljöavtal och Finland – Avtal som verktyg för att främja det internationella miljösamarbetet		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöhandledning 2018		
Diarie-/ projektnummer	VN/4070/2018	Tema	Miljövård
ISBN tryckt	978-952-11-4809-5	ISSN tryckt	1238-8602
ISBN PDF	978-952-11-4810-1	ISSN PDF	1796-167X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4810-1		
Sidantal	171	Språk	finska
Nyckelord	internationellt samarbete, internationella avtal, utvecklingssamarbete, hållbar utveckling, finansiering, miljö, miljövård, FN		
Referat Finland är part i över ett hundra internationella miljöavtal. Avtalen utgör grunden för avväjande av globala miljöhot. Den här boken ger en koncis introduktion i de viktigaste miljöavtalen som gör för att främja hållbar utveckling som ingått inom ramen för FN. Detta är den fjärde uppdaterade och reviderade versionen av publikationen "Internationella miljöavtal och Finlands utvecklingspolitik" från 2005. Syftet med denna bok är att öka förståelsen för den helhet som de internationella miljöavtalen bildar samt att betjäna tjänstemän, studerande, forskare, kommuner och städer, företag, frivilligorganisationer och andra intressentgrupper. Genomgående teman i boken är de senaste utvecklingstrenderna i fråga om internationella miljöavtal, Agenda2030 – det globala handlingsprogrammet för hållbar utveckling, utmaningarna med fragmenterad internationell miljöförvaltning samt det stöd som ges via Finlands offentliga utvecklingssamarbete för att främja verkställigheten av avtalen i utvecklingsländerna. Boken har utarbetats i samarbete mellan miljöministeriet och utrikesministeriet.			
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år	Grano Ab, 2018		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		September 2018
Authors	Ministry of the Environment		
Title of publication	International environmental agreements and Finland – the role of agreements in promoting international environmental cooperation		
Series and publication number	Environment Guide 2018		
Register number	VN/4070/2018	Subject	Environmental protection
ISBN (printed)	978-952-11-4809-5	ISSN (printed)	1238-8602
ISBN PDF	978-952-11-4810-1	ISSN (PDF)	1796-167X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4810-1		
Pages	171	Language	Finnish
Keywords	international cooperation, international agreements, development cooperation, sustainable development, financing, environment, environmental protection, UN		
Abstract <p>Finland is party to more than 100 international environmental agreements. These agreements form the backbone of the prevention of global environmental threats.</p> <p>This book is a concise introduction to the key environmental agreements concluded within the UN, giving also an overview on the related international environmental cooperation promoting sustainable development. It is the fourth updated and revised version of the publication "Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka" (International environmental agreements and Finland's development policy), first published in 2005. The goal of this book is to promote understanding of international environmental agreements as a whole and to provide information to those interested in this topic: officials, students, researchers, municipalities, towns and cities, companies, non-governmental organisations and other stakeholders.</p> <p>The overarching themes of the book include recent trends in international environmental agreements, the global Agenda2030 for sustainable development, challenges stemming from fragmentation of international environmental governance and support provided through Finland's public development cooperation with the aim of promoting the implementation of the agreements in developing countries.</p> <p>The book was created jointly by the Ministry of the Environment and the Ministry for Foreign Affairs.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Printed by (place and time)	Grano Ltd, 2018		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Saatesanat	13
Esipuhe	15
1 Johdanto	17
2 Yleistä ympäristösopimuksista ja niihin sitoutumisesta	22
3 Ilmasto ja otsonikerros	30
3.1 Ilmastomuutosta koskeva puitesopimus (UNFCCC)	31
3.1.1 Sopimuksen tavoite	31
3.1.2 Sopimuksen sisältö	32
3.1.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	34
3.1.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	34
3.1.5 Euroopan unionin sitoumukset	35
3.2 Kioton pöytäkirja	35
3.2.1 Sopimuksen tavoite	35
3.2.2 Sopimuksen sisältö	35
3.2.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	36
3.2.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	36
3.2.5 Euroopan unionin sitoumukset	37
3.3 Pariisin ilmastopöytäkirja	37
3.3.1 Sopimuksen tavoite	37
3.3.2 Sopimuksen sisältö	38
3.3.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	41
3.3.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	42
3.3.5 Euroopan unionin sitoumukset	43
3.4 Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus ja otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja	45
3.4.1 Sopimuksen tavoite	45
3.4.2 Sopimuksen sisältö	45
3.4.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	48
3.4.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	49
3.4.5 Euroopan unionin sitoumukset	50

4	Luonnon monimuotoisuus	51
4.1	Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (CBD), Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja ja Nagoyan geenivarapöytäkirja	53
4.1.1	Sopimuksen tavoite	53
4.1.2	Sopimuksen sisältö	54
4.1.3	Sopimusveloitteet kehitysmaiden tukemiseksi	59
4.1.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	62
4.1.5	Euroopan unionin sitoumukset	64
4.2	Uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (CITES)	66
4.2.1	Sopimuksen tavoite	66
4.2.2	Sopimuksen sisältö	66
4.2.3	Sopimusveloitteet kehitysmaiden tukemiseksi	67
4.2.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	67
4.2.5	Euroopan unionin sitoumukset	68
4.3	Muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelua koskeva yleissopimus (CMS)	69
4.3.1	Sopimuksen tavoite	69
4.3.2	Sopimuksen sisältö	69
4.3.3	Sopimusveloitteet kehitysmaiden tukemiseksi	71
4.3.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	71
4.4	Kosteikkojen suojelua koskeva Ramsarin sopimus	72
4.4.1	Sopimuksen tavoite	72
4.4.2	Sopimuksen sisältö	72
4.4.3	Sopimusveloitteet kehitysmaiden tukemiseksi	74
4.4.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	74
4.4.5	Euroopan unionin sitoumukset	75
4.5	Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelua koskeva yleissopimus (WHC)	75
4.5.1	Sopimuksen tavoite	75
4.5.2	Sopimuksen sisältö	75
4.5.3	Sopimusveloitteet kehitysmaiden tukemiseksi	76
4.5.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	76
4.6	Kasvigeenivarasopimus (IT-PGRFA)	78
4.6.1	Sopimuksen tavoite	78
4.6.2	Sopimuksen sisältö	79
4.6.3	Sopimusveloitteet kehitysmaiden tukemiseksi	80

4.6.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytilanne ja keskeiset haasteet	80
4.6.5	Euroopan unionin sitoumukset	82
4.7	Kansainvälinen kasvinsojeluyleissopimus (IPPC)	82
4.7.1	Sopimuksen tavoite	82
4.7.2	Sopimuksen sisältö	83
4.7.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	83
4.7.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	83
4.7.5	Euroopan unionin sitoumukset	84
5	Kemikaalit ja vaaralliset jätteet	85
5.1	Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus	87
5.1.1	Sopimuksen tavoite	87
5.1.2	Sopimuksen sisältö	87
5.1.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	89
5.1.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	90
5.1.5	Euroopan unionin sitoumukset	90
5.2	Eräiden kemikaalien kauppaan liittyvää ennakoilmoitus- ja hyväksymismenettelyä koskeva Rotterdamin yleissopimus	91
5.2.1	Sopimuksen tavoite	91
5.2.2	Sopimuksen sisältö	91
5.2.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	92
5.2.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	93
5.2.5	Euroopan unionin sitoumukset	94
5.3	Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus	95
5.3.1	Sopimuksen tavoite	95
5.3.2	Sopimuksen sisältö	95
5.3.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	96
5.3.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	98
5.3.5	Euroopan unionin sitoumukset	100
5.4	Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus	100
5.4.1	Sopimuksen tavoite	100
5.4.2	Sopimuksen sisältö	100
5.4.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	102
5.4.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	102
5.4.5	Euroopan unionin sitoumukset	103

6	Meret	104
6.1	Merioikeusyleissopimus	104
6.1.1	Sopimuksen tavoite	104
6.1.2	Sopimuksen sisältö	104
6.1.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	106
6.1.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	106
7	Aavikoituminen	108
7.1	Aavikoitumisen estämistä koskeva yleissopimus (UNCCD)	108
7.1.1	Sopimuksen tavoite	108
7.1.2	Sopimuksen sisältö	109
7.1.3	Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi	110
7.1.4	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	112
7.1.5	Euroopan unionin sitoumukset	114
8	YK:n alueelliset ympäristösopimukset	115
8.1	Maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskeva yleissopimus	117
8.1.1	Sopimuksen tavoite	117
8.1.2	Sopimuksen sisältö	117
8.1.3	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	119
8.1.4	Euroopan unionin sitoumukset	120
8.2	Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus	121
8.2.1	Sopimuksen tavoite	121
8.2.2	Sopimuksen sisältö	121
8.2.3	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	122
8.2.4	Euroopan unionin sitoumukset	123
8.3	Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus	124
8.3.1	Sopimuksen tavoite	124
8.3.2	Sopimuksen sisältö	125
8.3.3	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	126
8.3.4	Euroopan unionin sitoumukset	127

8.4	Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus.....	129
8.4.1	Sopimuksen tavoite	129
8.4.2	Sopimuksen sisältö.....	129
8.4.3	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	130
8.4.4	Euroopan unionin sitoumukset	131
8.5	Teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvia vaikutuksia koskeva yleissopimus.....	132
8.5.1	Sopimuksen tavoite	132
8.5.2	Sopimuksen sisältö.....	132
8.5.3	Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet	134
8.5.4	Euroopan unionin sitoumukset	134
9	Sopimusten rahoitus.....	135
9.1	Johdanto.....	135
9.2	Maailmanlaajuinen ympäristörahoisto (GEF)	141
9.3	Vihreä ilmasto-rahasto (GCF).....	143
9.4	Vapaaehtoiset ilmasto-rahastot (LDCF, SCCF ja AF)	145
9.5	Monenkeskinen otsoni-rahasto (MLF)	146
9.6	Kioto-joustomekanismit ja kansainväliset päästömarkkinat.....	147
9.7	Globaalimekanismi (GM)	149
9.8	Kehitysmaiden neuvotteluvalmiuksien tukeminen.....	150
10	Kansainvälisen ympäristöhallinnon tehostaminen ja Agenda2030.....	152
11	Johtopäätökset.....	156
Liite 1	Hyödyllisiä internet-osoitteita	162
Liite 2	Lyhenteet	164
Liite 3	Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistut kirjassa käsitellyt Suomea velvoittavat kansainväliset ympäristösopimukset.....	169

SAATESANAT

Kansainvälisiin ympäristösopimuksiin pätee vanha kunnon kestävän kehityksen iskulause *"Think globally, act locally"*. Valtioiden rajat ylittävien ympäristöongelmien hillitseminen vaatii usein maailmanlaajuisia lähestymistapaa ja toisaalta paikallista toimintaa.

Suomi on sitoutunut työskentelemään tarmokkaasti YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden täyttämiseksi kansallisesti, ja ne ohjaavat myös ulko- ja kehityspolitiikkaamme. Kansainväliset ympäristösopimukset ovat tärkeitä työkaluja kestävän kehityksen edistämisessä. Ne velvoittavat valtioita vähentämään kasvi-huonekaasupäästöjään, huolehtimaan ympäristön turvallisuudesta ja terveellisyydestä sekä vaalimaan luonnon monimuotoisuutta. Pohjimmiltaan ne ovat poliittisen tahdon ilmaisuja, jotka jalkautuvat toiminnaksi muun muassa lainsäädännössä ja valtioiden varainkäytössä. Moniin sopimuksiin liittyy varakkaampien valtioiden velvoite tukea kehittyviä maita työssä yhteisen planeettamme hyväksi. Tuemme kehittyviä maita kansainvälisten ympäristösopimusten tavoitteiden täyttämässä sekä rahoituksen että toimintavalmiuksien vahvistamisen keinoin.

Ilmastonmuutoksen ja vähähiiliseen talouteen siirtymisen haastetta, luonnon monimuotoisuuden katoa ja muita maailman ympäristöongelmia ei kuitenkaan ratkaista yksin valtioiden toimin tai julkisen rahoituksen voimin. Niin ympäristö- kuin muidenkin kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös yksityistä rahoitusta ja koko yhteiskunnan osallistumista. Jokainen käytännön toimi on merkityksellinen.

Meidän on myös uudistettava talouttamme ja siirryttävä luonnonvarojen ylikulutuksesta ja fossiilitaloudesta uusiutuvien luonnonvarojen kestävään hyödyntämiseen pohjautuvaan kiertotalouteen. Kiertotaloudessa tuotteet tehdään kestäviksi,

uudelleenkäytettäväksi ja kierrätettäväksi, jätteet ovat arvokkaita raaka-aineita ja lainaaminen ja yhteisomistaminen kukoistavat. Kiertotalous auttaa sovittamaan kulutuksen ja taloudellisen toiminnan maapallon kantokyvyn asettamiin rajoihin ja luo edellytyksiä uudennaisille palveluille, jotka voivat parhaimmillaan vahvistaa sosiaalisesti kestävää kehitystä. Onnistuaksemme tarvitsemme yritysten, kaupunkien ja kuntien, kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden ja meidän kaikkien panoksen kestävä-
vän tulevaisuuden rakentamiseen.

Kiitämme lämpimästi kaikkia ministeriöidemme asiantuntijoita, jotka ovat rautaisella ammattitaidollaan osallistuneet tämän julkaisun tekemiseen. Kirja tarjoaa lukijalleen erinomaisen katsauksen keskeisistä YK:n piirissä solmituista kansainvälisistä ympäristösopimuksista ja niiden merkityksestä maailmanlaajuiselle työlle kestävä-
kehityksen puolesta.

Kimmo Tiilikainen

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri

Anne-Mari Virolainen

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri

ESIPUHE

Tämä teos on päivitetty ja osittain uudistettu versio kirjasta Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka, joka on ilmestynyt kolmena erillisenä painoksena vuosina 2005, 2007 ja 2012. Nyt julkaistu versio on katsaus ja hakuteos keskeisistä YK:n piirissä solmituista kansainvälisistä ympäristösopimuksista, joihin Suomi on sitoutunut. Sopimuksia tarkastellaan erityisesti kansainvälisen ympäristöyhteistyön näkökulmasta. Painotus on maailmanlaajuisissa ympäristösopimuksissa. Alueellisia YK:n ympäristösopimuksia käsitellään omassa luvussaan. Teokseen on päivitetty keskeiset, vuoden 2012 painoksen julkaisemisen jälkeen tapahtuneet muutokset. Näistä merkittävimpiä ovat kahden uuden ympäristösopimuksen, Pariisin ilmastösopimuksen sekä elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen hyväksyminen ja kansainvälinen voimaantulo.

Kirjan on tarkoitus edistää ymmärrystä kansainvälisten ympäristösopimusten kokonaisuudesta sekä palvella aiheesta kiinnostuneita virkamiehiä, opiskelijoita, tutkijoita, kuntia ja kaupunkia, yrityksiä, kansalaisjärjestöjä sekä muita sidosryhmiä. Sopimukset esitellään kirjassa aihekokonaisuuksittain: 1. ilmasto ja otsonikerros, 2. luonnon monimuotoisuus, 3. kemikaalit ja vaaralliset jätteet, 4. meret, 5. aavikoituminen sekä 6. YK:n alueelliset ympäristösopimukset.

Kirjan läpikulkevia teemoja ovat kansainvälisten ympäristösopimusten viimeaikaiset kehityssuuntaukset, kestävä kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030, kansainvälisen ympäristöhallinnon pirstaloitumisesta johtuvat haasteet sekä Suomen julkisen kehitysyhteistyön kautta annettu tuki, jolla edistetään sopimusten toimeenpanoa kehitysmaissa.

Kirjaa on työstetty ympäristöministeriön ja ulkoministeriön yhteistyönä. Kiitämme ministeriöiden sopimuksista vastaavia virkamiehiä, jotka ovat päivittäneet sopimuksia käsitteleviä kirjan tekstejä ja kommentoineet työtä sen edetessä. Ympäristöministeriön asiantuntija Jenna Oja on ollut suureksi avuksi koordinoidessaan kirjoitustyötä.

Tita Korvenoja

Yksikön päällikkö

Kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö

Ympäristöministeriö

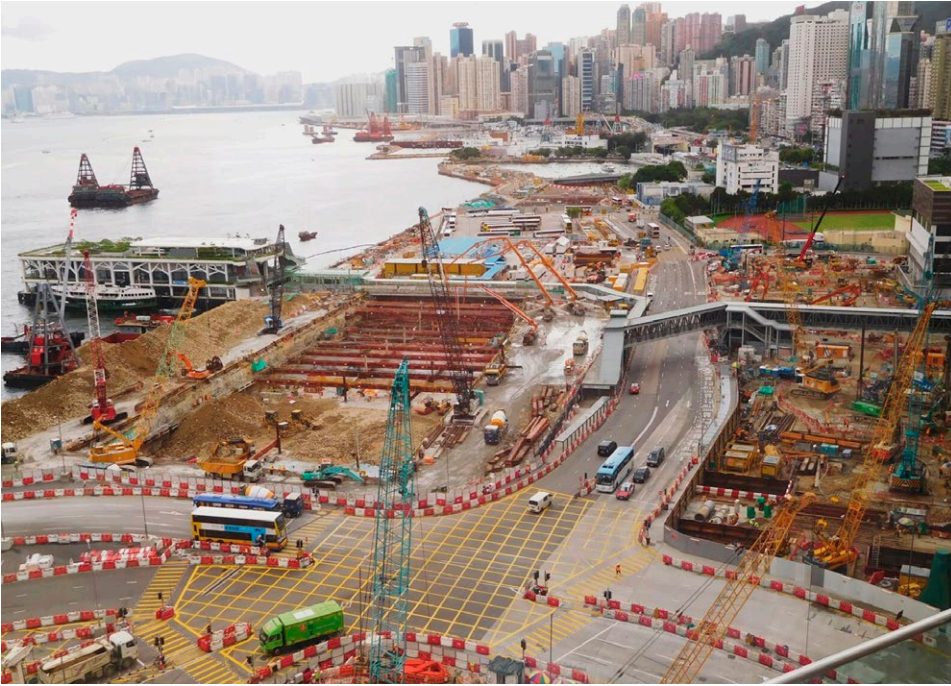
Johanna Karanko

Yksikön päällikkö

Kestävän kehityksen ja ilmasto-

politiikan yksikkö

Ulkoministeriö



1 Johdanto

Kansainväliset ympäristösopimukset ovat maailmanlaajuisten ympäristöuhkien torjunnan selkäranka, sillä ympäristöongelmat eivät kunnioita valtioiden rajoja. Ympäristöongelmiin liittyvien haasteiden mittakaava on valtava: tutkijoiden uusimpien tietojen mukaan planeetan kantokyvyn rajat on jo ylitetty ilmastomuutoksen, luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen, typen ja fosforin virtojen sekä ihmisen hyödyntämän maa-alan osalta.¹ Rajojen ylittyminen lisää riskiä ihmisten elinolosuhteiden peruuttamattomalle muutokselle. Tarvitaan laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä, jotta kehitys saadaan käännettyä kestäväälle ja ihmisten kannalta turvaliselle polulle.

Yhteistyötä haasteiden voittamiseksi on jo tehty. Maailman valtiot, yhteiskunta- ja talouskehityksen tasosta riippumatta, ovat yhdessä hyväksyneet sopimukset, joiden tavoitteita ovat muun muassa ilmastomuutoksen hillitseminen ja siihen

¹ <http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>

sopeutuminen, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen, aavikoitumisen ehkäiseminen sekä kemikaalien ja jätteiden kestävä hallinta. Suomi on osapuolena yli sadassa kansainvälisessä ympäristösopimuksessa. Useissa ympäristösopimuksissa Suomi on niiden ratifioinnin myötä sitoutunut kansallisen toimeenpanon lisäksi tukemaan kehitysmasosapuolia niiden ponnisteluissa yhteisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Kansainvälisillä ympäristösopimuksilla on tärkeä rooli kestävän kehityksen² edistämässä. Terve ja puhdas ympäristö ja toimivat ekosysteemipalvelut tarjoavat edellytykset myös kestäväälle sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Sopimukset asettavat yhteiset pelisäännöt ja päämäärät globaalin ympäristön suojelulle sekä kestäväälle käytölle ja ovat siten tärkeitä välineitä kestävän kehityksen toteutumisessa.

Vuonna 1992 Rio de Janeirossa (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED) ja vuonna 2002 Johannesburgissa (*World Summit on Sustainable Development*, WSSD) pidetyt Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävän kehityksen kokoukset ovat olleet merkittäviä askeleita uusien kansainvälisten ympäristösopimusten neuvottelujen käynnistämässä sekä jo olemassa olevien sopimusten toimeenpanon tukemisessa. YK:n ilmasto-, biodiversiteetti- ja aavikoitumissopimukset saivat alkunsa Rio de Janeiron kokouksesta, joten niitä kutsutaan Rion sopimuksiksi. Rion sopimukset ovat laaja-alaisia ympäristösopimuksia, jotka ovat vahvasti kytköksissä kestävän kehityksen päämääriin. Ilmastonmuutoksen vaikutukset aavikoitumiseen ja luonnon monimuotoisuuden suojeluun ovat ilmeiset. Toisaalta aavikoitumisen torjunta ja luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö hidastavat ilmastonmuutoksen etenemistä ja edesauttavat siihen sopeutumista. Uusiutuvia energiamuotoja hyödyntämällä voidaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä sekä maaekosysteemien häviämistä. Aavikoitumisen torjunta puolestaan vähentää hiilidioksidipäästöjä, maaperän tuottokyvyn köyhtymistä sekä biodiversiteetin häviämistä.

YK-tasolla kokonaisvaltainen lähestymistapa kestävän kehityksen edistämiseen oli pitkään puutteellista. Tämä näkyi aikoinaan vuonna 2000 YK:n huippukokouksessa hyväksytyissä kahdeksassa vuosittuvattavoitteessa (*Millennium Development Goals*,

² Kestävä kehitys määritellään YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomission (ns. Brundtlandin komission) raportissa kehitykseksi, joka "tydydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa". (Yhteinen tulevaisuutemme, 1987)

MDGt). Tavoitteet eivät hyvistä tuloksistaan huolimatta tarjonneet riittäviä työkaluja kestävän kehityksen kokonaisvaltaiseen edistämiseen maailmanlaajuisesti, sillä ne oli suunnattu vain kehitysmaiden tilanteen parantamiseen.

Vuosi 2015 oli käännteentekevä sekä kestävän kehityksen yhteistyön että kansainvälisen ympäristöpolitiikan näkökulmasta. Syyskuussa 2015 valtioiden päämiehet hyväksyivät YK:n yleiskokouksessa kestävän kehityksen tavoitteet (*Sustainable Development Goals, SDGt*) ja toimintaohjelman (Agenda2030). Ensimmäistä kertaa maailmanhistoriassa kaikilla mailla on yhteinen toimintaohjelma, joka sisältää konkreettisia tavoitteita kestävän kehityksen toteuttamiseksi. Agenda2030 koostuu yhteisistä periaatteista, 17 tavoitteesta ja niitä tarkentavista 169 alatavoitteesta, toimeenpanon keinoista sekä yhteisestä toimeenpanon seuranta- ja arviointijärjestelmästä. Agenda2030:n tavoitteena on kääntää globaali kehitys uralle, jossa ihmisten hyvinvointi ja ihmisoikeudet, talouden vauraus ja yhteiskuntien vakaus turvataan ympäristön kannalta kestävällä tavalla ja poistetaan äärimmäinen köyhyys maailmasta.

Niin ikään vuonna 2015 pidetyssä korkean tason rahoituskonferenssissa päätettiin Addis Abeban toimintaohjelmasta (*Addis Ababa Action Agenda*). Toimintaohjelma kattaa laajalti kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoon tarvittavan rahoituksen ja muut toimeenpanon keinot. On arvioitu, että Agenda2030:n tavoitteiden saavuttaminen maksaa vuosittain 12 biljoonaa eli kaksitoistatuhatta miljardia euroa. On selvää, että pelkkä lahjamuotoinen apu ei riitä summan kattamiseen. Tarvitaan monipuolisia rahoituksen muotoja sekä keinoja, joilla kannustetaan avun vastaanottajia hankkimaan lisärahoitusta sekä julkiselta puolelta että yksityiseltä sektorilta. Toimintaohjelman lähtökohtana on kansallisten (mm. verotus) ja kansainvälisten rahoituskanavien, yksityisten ja julkisten rahavirtojen sekä muiden keinojen kuten kumppanuuksien nykyistä parempi hyödyntäminen.

Suomi on sitoutunut toimeenpanemaan Agenda2030:n kokonaisuudessaan vuoteen 2030 mennessä. Perustan kansalliselle toimeenpanolle muodostavat olemassa oleva politiikka- ja lainsäädäntökehikko sekä Suomea sitovien kansainvälisten ja kansallisten sopimusten ja strategioiden toimeenpano. Suomen ratifioimat kansainväliset ympäristösopimukset ja niiden velvoitteet luovat erinomaisen pohjan Agenda2030:n toteuttamiselle. Toisaalta Agenda2030 ja sen integroitu lähestymistapa auttavat kansainvälisten ympäristösopimusten johdonmukaista

toimeenpanoa sekä ympäristökysymysten huomioimista kaikilla politiikkasektoreilla.

Suomen kehityspolitiikan painopisteet on linjattu vuoden 2016 alussa hyväksytyssä selonteossa *”Suomen kehityspolitiikka: Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus – kohti kestäväää kehitystä”*. Selonteossa todetaan, että Suomen kehityspolitiikkaa ohjaavat Agenda2030:n tavoitteet. Selonteossa määritellään neljä painopistealuetta, joista yksi koskee ruokaturvaa, veden ja energian saatavuutta sekä luonnonvarojen kestäväää käyttöä. Kyseisen painopistealueen tavoitteet ovat keskeisiä myös kansainvälisten ympäristösopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Selonteon mukaan Suomi jatkaa yhteistyötä muun muassa YK:n ympäristöohjelma UNEPin kanssa ja tukee kansainvälisten ympäristösopimusten toimeenpanoa kehitysmaissa.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) vuonna 2017 julkaisemassa arviossa Suomen kehitysyhteistyöstä todetaan, että vuonna 2015 Suomen julkisesta kehitysavusta kohdentui 15 % ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen ja 17 % muihin ympäristöasioihin. OECD toteaa lukujen olevan selkeästi OECD:n keskiarvoa (27 %) alhaisempia ja yllättävän alhaisia ottaen huomioon, että Suomen kehityspolitiikan yhtenä painopistealueena on ruokaturva, vesi, energia ja luonnonvarojen kestävä käyttö.

Vuonna 2015 solmittu Pariisin ilmastopuolustus on monella tapaa historiallinen. Se on oikeudellisesti sitova valtiopuolustus, joka vahvistaa maailmanlaajuisia toimia ja sisältää kaikille maille yhteisiä tavoitteita. Puolustuksen tavoitteena on pysäyttää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahteen celsiusasteeseen ja pyrkiä toimimaan siten, ettei lämpötilan nousu ylittäisi puoltatoista astetta. Lisäksi puolustuksen tavoitteena on vahvistaa sopeutumiskykyä ja ilmastokestävyyttä sekä suunnata rahoitusvirrat kohti vähähiilistä kehitystä. Pariisin puolustus koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa ja tuli voimaan alle vuoden kuluttua puolustuksen allekirjoittamisesta. Puolustus on aidosti globaali, eikä sitä voi peruuttaa tai pysäyttää. Yksittäinen osapuoli ei voi vaatia puolustusta uudelleen neuvoteltavaksi.

Pariisin ilmastopuolustuksen solmiminen on monenkeskisen yhteistyön ja ilmastodiplomatian voimannäyttö. Euroopan unioni (EU) yhdisti Pariisin vuoden 2015 ilmastokokouksessa voimansa pienten saarivaltioiden ja vähiten kehittyneiden maiden kanssa ja ajoi oikeudellisesti sitovaa puolustusta, jossa on kaikille yhteiset

säännöt ja päästövähennystavoitteiden kunnianhimoa kirittävä mekanismi. On ensiarvoisen tärkeää, että EU jatkaa yhteistyötä samanmielisten kumppaneiden kanssa, jotta Pariisin sopimuksen toimeenpano etenee sille asetetussa aikataulussa.

Kansainväliset ympäristösopimukset tulee nähdä tärkeinä instrumentteina kestävän kehityksen edistämiseksi ja Agenda2030:n toimeenpanemiseksi maailmanlaajuisesti. Tämä edellyttää jatkossa kestävän kehityksen politiikan parempaa yhteensovittamista, kestävän kehityksen valtavirtaistamista kaikkiin politiikkatoimiin ja sektoreihin sekä riittävää rahoitusta sopimusten toimeenpanon tueksi.



2 Yleistä ympäristösopimuksista ja niihin sitoutumisesta

Valtiosopimukset ympäristöalalla

Ympäristösopimusten taustalla on jokin maailmanlaajuinen tai alueellinen ympäristöongelma, jota koskevan löydön tekee tavallisesti tiedeyhteisö. Löydön jälkeen ongelma nousee yleiseen keskusteluun ja luo poliittista painetta löytää ratkaisu valtioiden kesken. Ongelmaan pyritään löytämään ratkaisu neuvottelemalla yhteiset säännöt sopimuksen muodossa.

Valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite on kahden tai useamman kansainvälisen oikeussubjektin (esimerkiksi valtion, EU:n tai kansainvälisen järjestön) välinen tahdonilmaisu, jolla on tarkoitus saada aikaan kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Nimikkeeltään valtiosopimus voi olla esimerkiksi yleissopimus (*convention*), sopimus (*agreement*, *treaty*) tai pöytäkirja (*protocol*). Sopimuksilla voi myös olla liitteitä, joiden sitovuudesta ja asemasta sopimukseen nähdä määrätään sopimuksessa.

Viranomaiset voivat tehdä myös niin kutsuttuja yhteisymmärryspöytäkirjoja (*Memo-randum of Understanding*, MoU). Yhteisymmärryspöytäkirjalla tarkoitetaan kansainvälisissä suhteissa tavanomaisesti osapuolten keskinäisen poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisevia asiakirjoja, joilla ei yleensä katsota olevan oikeudellista sitovuutta. Näin ollen yhteisymmärryspöytäkirjat eivät ole Suomea oikeudellisesti sitovia valtiosopimuksia eivätkä edellytä valtiosopimusmenettelyä.

Ympäristöä koskevalla sääntelyllä pyritään kontrolloimaan ja minimoimaan ihmisen toiminnasta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Sääntelyn päämääränä on ihmistoiminnan heikentämisen ympäristön tilan parantaminen. Kansainvälinen ympäristösääntely on tarpeen, sillä monilla ympäristöongelmilla on valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia eikä niiden hallitseminen siten ole mahdollista yksinomaan kansallisin keinoin.

Sopimusneuvottelut

Usein jokin maa tai maaryhmä tekee aloitteen sopimusvalmisteluprosessin käynnistämiseksi. Ympäristöalalla neuvottelualoite syntyy kansainvälisellä foorumilla. Neuvottelut käydään jonkin olemassa olevan kansainvälisen järjestön tai toimielimen puitteissa. YK:n ympäristöohjelman (*UN Environment Programme*, UNEP) alla on neuvoteltu monia kansainvälisiä ympäristösopimuksia.

Monenvälisiä sopimusneuvotteluja käydään esimerkiksi hallitusten välisessä neuvottelukomiteassa, kansainvälisen järjestön alaisessa työryhmässä tai sopimuksen osapuolikokouksessa. Kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien edustajat osallistuvat usein neuvotteluihin tarkkailijoina.

Suunniteltu sopimus käsittää usein sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Suomi neuvottelee tällaiset niin sanotut sekasopimukset yhdessä EU:n kanssa. Neuvotteluissa Suomen edustajat ovat osa EU:n neuvotteluryhmää, joka muodostaa yhteisen kannan kussakin neuvottelutilanteessa.

Sopimuksen hyväksyminen

Kun sopimusneuvottelut on saatu päätökseen, osapuolet allekirjoittavat sopimuksen tai vahvistavat neuvotellun tekstin muulla tavalla, esimerkiksi osapuolikokouksen päätöksellä.

Kansainvälisiin ympäristösopimuksiin sovelletaan muiden kansainvälisten sopimusten tavoin Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiä. Sen mukaan sopimuksen allekirjoittaneen valtion on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän (18 artikla). Jos valtio päättää, ettei se allekirjoittamisen jälkeen aio sitoutua sopimukseen ja ilmoittaa siitä muille allekirjoittaneille, se ei ole sidottu edellä mainittuun velvoitteeseen.

Sopimuksen voimaantulo

Kansainvälisen sopimuksen voimaantulo sidotaan usein siihen sitoutuneiden maiden lukumäärään. Sopimuksessa sovitaan tavallisesti voimaantulokynnyksestä, jonka mukaisesti sopimus tulee voimaan tietyn ajan kuluttua sen jälkeen, kun sovittu määrä maita on siihen sitoutunut. Näin varmistetaan sopimuksen kattavuus ja maiden varautuminen sopimuksen voimaantuloon.

Sopimukseen sitoutuminen

Valtiosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen valtioiden tulee sitoutua sopimukseen sopimuksessa määritellyllä tavalla, kansallisten menettelysääntöjensä mukaisesti. Tämä voi tapahtua hyväksymällä tai ratifioimalla sopimus, allekirjoittamalla se ilman ratifioimis- tai hyväksymisvaraamaa, noottien vaihdolla, liittymällä tai muulla sopimuspuolten sopimalla tavalla.

Suomen perustuslaissa tarkoitettuna valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää vain sopimuksia tai velvoitteita, jotka sitovat Suomea valtiona. Kansainväliset sopimukset velvoittavat vain siihen sitoutuneita valtioita. Valtiot eivät voi vedota omiin kansallisiin lakeihinsa oikeuttaakseen sopimuksen velvoitteiden rikkomisen.

Suomessa eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Lopullisen päätöksen valtiosopimukseen sitoutumisesta tekee tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto riippumatta siitä, edellyttääkö sopimus eduskunnan suostumusta vai ei. Monenväliseen sopimukseen sitoutumisesta ilmoitetaan sopimuksen tallettajalle sopimusmääräysten mukaisesti sitoutumiskirjalla (ratifioimiskirja, hyväksymiskirja, liittymiskirja tai nootti).

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelu kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Kansainvälisten ympäristösopimusten kansalliseen toimivaltaan kuuluvien määräysten voimaantulolle maakunnassa on lähtökohtaisesti saatava maakuntapäivien hyväksyntä.

Kansainväliseen ympäristösopimukseen voi sisältyä säännös, joka mahdollistaa osapuolen irtautumisen sopimuksesta niin halutessaan. Irtautuminen tapahtuu sopimuksessa määritellyllä tavalla niin, että noudatetaan myös kansallisia menettelysääntöjä. Osapuolen irtautuminen monenkeskisestä ympäristösopimuksesta on harvinaista.

Sopimuksen voimaansaattaminen

Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen Suomessa perustuu niin sanottuun dualistiseen järjestelmään, jossa valtiosopimuksen voimaantulo valtion sisäisesti vaatii valtiosopimukseen sitoutumisesta erillisen toimenpiteen eli voimaansaattamissäädöksen. Voimaansaattaminen toteutetaan joko lailla ja valtioneuvoston asetuksella tai pelkästään valtioneuvoston asetuksella silloin, kun sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Voimaansaattaminen voi edellyttää myös asiasisältöisten toimeenpanosäännösten antamista tai voimassa olevien säädösten muuttamista. Kansallisen lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen kanssa.

Valtiosopimusten muuttaminen

Kansainväliset ympäristösopimukset kehittyvät jatkuvasti. Sopimusten sisältö tarkentuu usein säännöllisin välein järjestettävien osapuolikokousten, istuntojen välillä järjestettävien kokousten, teknisten ja asiantuntijakokousten sekä istuntojen välisen kirjallisten ehdotusten käsittelyn myötä. Vaiheilla edistetään sopimuksen työjärjestystä sekä mahdollistetaan uusimman tieteellisen tiedon tahdissa pysyminen.

Valtiosopimuksen muutokset tehdään ja niihin sitoudutaan muutossopimuksessa tai alkuperäisessä sopimuksessa määrättyllä tavalla. Erityisesti monenvälisten sopimusten teknisiä liitteitä muutetaan ns. opting out tai contracting out -menettelyillä. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi sopimuksen osapuolikokouksessa päätetty muutos tulee valtiota sitovaksi, jos valtio ei määrajassa vastusta muutosta. Suomessa tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon tulee määrääjan kuluessa

hyväksyä tai hylätä muutos. Myös mahdollinen eduskunnan suostumus on hankittava määräajan puitteissa.

EU-sopimukset

Ympäristöpolitiikka kuuluu Euroopan unionin perussopimuksen mukaan jaetun toimivallan piiriin. Unioni ja jäsenvaltiot tekevät kukin toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Nykyään useimmat kansainväliset ympäristösopimukset ovat niin sanotusti sekasopimuksia, jotka sisältävät sekä unionin että sen jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tällöin sekä EU että sen jäsenvaltiot sitoutuvat sopimukseen omien kansallisten menettelyjensä mukaisesti, siltä osin kuin sopimusmääräykset kuuluvat niiden toimivaltaan.

Käytännössä kansainvälisillä sopimuksilla, EU-lainsäädännöllä ja kansallisella lainsäädännöllä on tiivis yhteys keskenään. Esimerkiksi EU-asetuksilla voidaan panna täytäntöön kansainvälisen ympäristösopimuksen määräyksiä ja nämä asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Sopimuksen noudattamisen valvonta

Monenvälisiin ympäristösopimuksiin sisältyy usein säännös erityisen mekanismin, esimerkiksi niin kutsutun compliance-komitean, perustamisesta. Komitean tehtävänä on sopimusten määräysten toimeenpanon helpottaminen sekä niiden noudattamisen edistäminen ja valvonta. Eri sopimusten alaisten komiteoiden rooli ja tehtävät vaihtelevat suuresti.

Taulukko 1. Kirjassa käsiteltävien ympäristösopimusten hyväksymis-, kansainvälinen voimaantulo- ja Suomen sopimukseen sitoutumisvuodet sekä tiedot sopimuksiin sitoutuneiden osapuolten lukumääristä, EU:n osallistumisesta sekä kansallisesta vastuutahosta Suomessa

Sopimus (kirjan jakso)	Hyväksytty	Kansainvälinen voimaantulo	Suomen sitoutuminen	Osapuolia 07/2018	Onko EU osapuolena	Kansallinen vastuutaho
Ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus (3.1)	1992	1994	1994	197	on	YM
Kioto pöytäkirja (3.2)	1997	2005	2002	192	on	YM
Pariisin ilmasopimus (3.3)	2015	2016	2016	179	on	YM
Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus (3.4)	1985	1988	1986	197	on	YM
Otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja (3.4)	1987	1989	1988	197	on	YM
Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (4.1)	1992	1993	1994	196	on	YM
Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja (4.1)	2000	2003	2004	171	on	YM
Nagoyan geenivarapöytäkirja (4.1)	2010	2014	2016	109	on	YM
Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan vastuulisäpöytäkirja (4.1)	2010	2018	2014	42	on	YM
Uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (4.2)	1973	1975	1976	183	on	YM
Muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelua koskeva yleissopimus (4.3)	1979	1983	1988	126	on	YM
Kosteikkojen suojelua koskeva Ramsarin sopimus (4.4)	1971	1975	1974	170	ei	YM
Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelua koskeva yleissopimus (4.5)	1972	1975	1987	193	ei	OKM YM
Kasvigeenivarasopimus (4.6)	2001	2004	2004	144	on	MMM
Kansainvälinen kasvinsuojeluyleissopimus (4.7)	1951	1952	1960	183	on	MMM
Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus (5.1)	1989	1992	1991	186	on	YM

Sopimus (kirjan jakso)	Hyväksytty	Kansainvälinen voimaantulo	Suomen sitoutuminen	Osapuolia 07/2018	Onko EU osapuolena	Kansallinen vastuutaho
Rotterdamin yleissopimus eräiden kemikaalien kauppaan liittyvästä ennakoilmoitus- ja hyväksymismenettelystä (5.2)	1998	2004	2004	160	on	YM
Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus (5.3)	2001	2004	2002	182	on	YM
Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus (5.4)	2013	2017	2017	94	on	YM
Merioikeusyleissopimus (6.1)	1982	1994	1996	168	on	UM
Aavikoitumissopimus (7.1)	1994	1996	1995	197	on	UM
Maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskeva yleissopimus (8.1)	1992	1996	1996	42	on	MMM
Vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja (8.1)	1999	2005	2005	26	ei	STM
Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus (8.2)	1979	1983	1981	51	on	YM
Pöytäkirja ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutuksen tarkkailun ja arvioinnin Euroopan yhteistyöohjelman pitkän aikavälin rahoittamisesta (8.2)	1984	1988	1986	47	on	YM
Pöytäkirja rikkipäästöjen tai valtiosta toiseen kulkeutuvan rikkivuon vähentämisestä vähintään 30 prosenttia (8.2)	1985	1987	1986	25	ei	YM
Pöytäkirja typen oksidien päästöjen tai niiden valtiosta toiseen kulkeutuvan vuon rajoittamisesta (8.2)	1988	1991	1990	35	on	YM
Pöytäkirja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen tai niiden valtiosta toiseen kulkeutuvan vuon rajoittamisesta (8.2)	1991	1997	1994	24	on	YM
Pöytäkirja rikkipäästöjen edelleen vähentämisestä (8.2)	1994	1998	1998	29	on	YM
Raskasmetallipöytäkirja (8.2)	1998	2003	2000	34	on	YM

Sopimus (kirjan jakso)	Hyväksytty	Kansainvälinen voimaantulo	Suomen sitoutuminen	Osapuolia 07/2018	Onko EU osapuolena	Kansallinen vastuutaho
POPs-pöytäkirja (8.2)	1998	2003	2002	33	on	YM
Pöytäkirja happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonimuodostuksen vähentämisestä (8.2)	1999	2005	2003	27	on	YM
Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (8.3)	1998	2001	2004	47	on	YM
Pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja niiden siirtoja koskevista rekistereistä (8.3)	2003	2009	2009	36	on	YM
Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (8.4)	1991	1997	1995	45	on	YM
Pöytäkirja strategisesta ympäristöarvioinnista valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn yleissopimukseen (8.4)	2003	2010	2005	32	on	YM
Teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvia vaikutuksia koskeva yleissopimus (8.5)	1992	2000	1999	41	on	SM

(Lähde: United Nations Treaty Collection tai sopimuksen sihteeristön internet-sivut)



3 Ilmasto ja otsonikerros

Johdanto

Ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen ongelma, johon on vastattava aktiivisin ja yhteisesti sovituin toimin. Ilmasto on jo nyt lämmennyt yhden asteen esiteollisesta ajasta. Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät kaikilla mantereilla. Meret ovat lämmenneet, lumi ja jää ovat vähentyneet ja valtamerien pinta on noussut. Sään ääri-ilmiöt kuten kuivuudet, rankkasateet ja myrskyt ovat lisääntyneet ja voimistuneet. Jos päästöt jatkuvat nykyiseen tahtiin, maapallon keskilämpötila nousee noin 0,2 astetta vuosikymmenessä ja on noussut 1,5 astetta vuoteen 2040 mennessä. Mitä suurempi keskilämpötilan nousu on, sitä merkittävämpiä ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat – ja sitä peruuttamattomampia ovat sen seuraukset.

Kansainvälisellä tasolla tärkeimmät ilmastopoliittiset linjaukset on tehty vuonna 1994 voimaan tulleessa YK:n ilmastonmuutosta koskevassa puitesopimuksessa, Kioton pöytäkirjassa ja Pariisin sopimuksessa.

Ilmastonmuutosta ratkotaan usealla eri sopimuksella, koska sillä on merkittäviä ris-tiinkytkentöjä esimerkiksi ilmansuojelun tai luonnon monimuotoisuuden suojelun kanssa. Esimerkiksi monet otsonikerrosta heikentävät aineet ovat samanaikaisesti voimakkaita ilmastoa lämmittäviä kasvihuonekaasuja. On arvioitu, että näiden ai-neiden käytön asteittainen lopettaminen Montrealin pöytäkirjalla (1987) on vähen-tänyt kasvihuonekaasupäästöjä enemmän kuin Kioton pöytäkirjalla edes tavoitel-laan. Toisaalta osa Montrealin pöytäkirjalla kielletyistä aineista korvattiin yläilma-kehän eli stratosfäärin otsonikerrokselle haitattomilla, mutta voimakkaasti ilmastoa lämmittävillä aineilla. Otsonikadon torjuntaan tähtäävät toimet ovat näin osittain kiihdyttäneet ilmastonmuutosta. Ilmakehän keskilämpötilan nousun on myös to-dettu viilentävän stratosfääriä, mikä puolestaan vaikeuttaa otsonikerroksen palau-tumista.

Pitkään jatkuneiden neuvottelujen jälkeen ilmastonmuutoksen ja otsonikadon torjunnan sopimusristiriidat saatiin vihdoin ratkaistua vuonna 2016, kun ilmaston-muutoksen hillitseminen kirjattiin myös Montrealin pöytäkirjan tavoitteeksi niin sanotun Kigalin muutoksen myötä. Ruandan Kigalissa sovittiin muutoksesta, jolla Montrealin pöytäkirjan toimia laajennettiin koskemaan fluorihilivetyjä (HFC-yhdis-teet). HFC-yhdisteet sisältyvät myös YK:n ilmastopuitesopimukseen ja Kioton pöy-täkirjaan. Ne ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja, joiden käyttö erityisesti kehitty-vässä maailmassa on kasvanut räjähdysmäisesti vaurastuvan keskiluokan hankkies-sa kylmä- ja ilmastointilaitteita. Kigalin muutoksen linjaamien toimien on arvioitu edesauttavan Pariisin ilmastopimituksen hillintätavoitteen saavuttamista.

3.1 Ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus (UNFCCC)

3.1.1 Sopimuksen tavoite

YK:n ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen (*UN Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), eli ilmastopuitesopimuksen, tavoitteena on ilmakehän kasvihuonekaasujen (eli ihmistoiminnan aiheuttamien päästöjen) pitoisuuden va-kauttaminen vaarattomalle tasolle. Tämä taso tulisi saavuttaa sellaisessa ajassa, että ekosysteemit ehtivät sopeutua ilmastomuutokseen luonnollisella tavalla. Samalla tulee pyrkiä elintarviketuotannon ja kestävän taloudellisen kehityksen turvaami-seen.

3.1.2 Sopimuksen sisältö

Ilmastopuitesopimus asettaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tähtääville kansainvälisille pyrkimyksille tavoitteet, periaatteet ja muut yleiset puitteet. Sopimukseen sisältyy periaate yhteisistä mutta eriytetyistä vastuista. Periaatteen mukaan kehittyneillä mailla on erityinen velvoite johtaa toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.

Sopimus sisältää kaikkia osapuolia sitovia velvoitteita sekä erityisiä velvoitteita kehittyneille maille ja siirtymätalouksille. Kaikilla mailla tulisi olla ilmastonmuutosta hillitsevät ja sopeutumista edistävät suunnitelmat. Kaikki osapuolet ovat sitoutuneet raporttoimaan tietoja kasvihuonekaasupäästöistä ja nieluista. Lisäksi osapuolten tulee edistää hiilivarastojen ja -nielujen säilyttämistä ja parantamista. Ilmastopuitesopimus ei sisällä määrällisiä päästövähennysvelvoitteita.

YK:n ilmastopuitesopimuksen kaikkien osapuolten tulee:

- selvittää kasvihuonekaasupäästönsä ja nielujen aikaansaamat poistumat,
- laatia ja panna täytäntöön kansallisia ohjelmia, jotka sisältävät kasvihuonekaasujen päästöjä, nielujen aikaansaamia poistumia ja sopeutumista koskevia toimia,
- edistää teknologioiden, käytäntöjen ja menetelmien kehittämistä, levittämistä ja siirtoa,
- edistää hiilinielujen kestävää hoitoa sekä niiden suojelemista ja lisäämistä,
- valmistautua yhteistyössä sopeutumaan ilmastonmuutoksen vaikutuksiin,
- huomioida ilmastonmuutos kansallisessa sosiaali-, talous- ja ympäristöpolitiikassa,
- edistää tutkimuksen, järjestelmällisen havainnoinnin ja tietokantojen kehittämistä,
- edistää tieteellisten, teknisten ja oikeudellisten tietojen avointa ja nopeaa vaihtoa,
- edistää koulutusta, kasvatusta ja yleisen tietoisuuden lisäämistä sekä eri toimijoiden laajaa osallistumista ja
- toimittaa osapuolten konferenssille täytäntöönpanoon liittyviä tietoja.

Ilmastopuitesopimuksen I liitteessä nimettyjen kehittyneiden maiden tulee:

- laatia kansallisia ohjelmia ja toteuttaa ilmastomuutosta hillitseviä toimia, joiden avulla rajoitetaan kasvihuonekaasujen päästöjä sekä suojellaan ja lisätään nieluja,
- koordinoita muiden osapuolten kanssa sopimuksen yleis-tavoitteen saavuttamiseksi kehitettyjä, taloudellisia ja hallin-nollisia välineitä ja
- määritellä toimet ja käytännöt, jotka aiheuttavat kasvihuone-kaasujen päästöjä.

Ilmastopuitesopimuksen II liitteessä nimettyjen kehittyneiden maiden (OECD:n jäsenmaat vuonna 1992) tulee:

- järjestää uutta rahoitusta kehitysmaiden (sopimuksen 4.1 artiklan mukaisten) ilmastopoliittisten toimien täysimääräisiä kustannuksia varten,
- avustaa kehitysmaita, jotka ovat erityisen alttiita ilmaston-muutoksen vaikutuksille ja
- edistää, helpottaa ja rahoittaa teknologian ja asiantuntemuk-sen siirtoa kehitysmaihiin.

Erityisiä huomioita:

- Siirtymätalousmaille sallitaan joustavuutta sitoumustensa täytäntöönpanossa.
- Kehitysmaiden sitoumusten täytäntöönpanon tehokkuus riippuu siitä, kuinka II liitteessä nimetyt kehittyneet maat täyttävät omat rahoitusta ja teknologian siirtoa koskevat sitoumuksensa.
- Ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen haitallisista vaiku-tuksista aiheutuu tietyille maille erityistarpeita, jotka tulee ottaa huomioon.
- Vähiten kehittyneiden maiden erityistarpeet tulee ottaa täys-määräisesti huomioon.

Ilmastopuitesopimuksen rahoitusmekanismilla on kaksi operatiivista yksikköä: Maailmanlaajuinen ympäristörahas-to (*Global Environment Facility*, GEF) ja Vihreä il-mastorahas-to (*Green Climate Fund*, GCF). Kohdennettujen ilmastohankkeiden lisäksi

GEF tukee ilmastohankkeita muiden ympäristösopimusten kautta. GCF rahoittaa yksinomaan ilmastohankkeita.

3.1.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Ilmastopuitesopimus asettaa sopimuksen liitteessä I nimetyille kehittyneille maille velvoitteita tukea kehitysmaita ilmastopimituksen toimeenpanossa, ilmastomuutoksen hillitsemisessä sekä siihen sopeutumisessa (ks. lista edellä kappaleessa 3.1.2). Ilmastopimituksen rahoitusmekanismin kautta tuetaan kehitysmaiden ilmastotoimia sekä muun muassa maiden kansallisten raporttien ja päästöinventaarioiden laatimista ja päivittämistä. Kehittyneiden maiden tulee edistää, helpottaa ja rahoittaa kehitysmaille suunnatun teknologian, asiantuntemuksen ja toimintakyvyn siirtoa sekä kehittämistä. Kehitysmaita avustavat myös ilmastopimituksen alainen teknologiakeskus ja teknologian siirtoa edistävä yhteistyöverkosto.

Suomi tukee kehitysmaiden asiantuntijoiden osallistumista hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) työhön. Huomiota kiinnitetään myös kansallisten toimintavalmiuksien vahvistamiseen, institutionaalisten valmiuksien kehittämiseen sekä tieteellisen, teknisen ja johtohenkilöstön kouluttamiseen. Erityisesti painotetaan tarvetta vahvistaa vähiten kehittyneiden maiden ja pienten saarivaltioiden toimintavalmiuksia.

3.1.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Sopimuksen mukaan kaikilla mailla tulisi olla ilmastomuutosta hillitsevät ja sopeutumista edistävät suunnitelmat. Kaikki osapuolet ovat sitoutuneet raportoimaan tietoja kasvihuonekaasupäästöistä ja nieluista. Lisäksi osapuolten tulee edistää hiilivarastojen ja -nielujen säilyttämistä ja parantamista. Ilmastopuitesopimus ei sisällä määrällisiä päästövähennysvelvoitteita. Sopimus sisältää erityisiä velvoitteita maille, jotka olivat OECD:n jäseniä vuonna 1992. Se ei siis huomioi vuoden 1992 jälkeen tapahtunutta talouskehitystä tai erityisesti nopeasti kasvavien talouksien merkitystä. Puitesopimuksena ilmastopimitus säilyttää roolinsa myös Pariisin sopimuksen taustalla, mutta sen käytännön toimeenpano kanavoituu tulevaisuudessa pääasiassa Pariisin sopimuksen kautta. Ilmastopimituksen suurimmat haasteet ovat yhtenevät Pariisin sopimuksen haasteiden kanssa.

Pariisin sopimuksen täytäntöönpanon nykytilaa ja keskeisiä haasteita käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.3.4.

3.1.5 Euroopan unionin sitoumukset

Ilmastopuitesopimus ei sisällä määrällisiä päästövähennysvelvoitteita sen osapuolille.

YK:n ilmastopuitesopimus sisältää erityisiä velvoitteita maille, jotka olivat OECD:n jäseniä vuonna 1992. Näitä erityisesti kehittyvien maiden tukemista koskevia velvoitteita on kuvattu kohdassa 3.1.2 ja 3.1.3.

3.2 Kioton pöytäkirja

3.2.1 Sopimuksen tavoite

Kioton pöytäkirja (*Kyoto Protocol*) täydentää YK:n ilmastopuitesopimusta ja edistää sen tavoitteen toteutumista asettamalla oikeudellisesti sitovat velvoitteet kehittyneiden maiden kasvihuonekaasupäästöille.

3.2.2 Sopimuksen sisältö

Kioton pöytäkirja täsmentää ilmastopuitesopimusta ja siinä asetetaan kehittyneille maille numeeriset päästövähennysvelvoitteet. Kioton pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi koski vuosia 2008–2012 ja sen toinen velvoitekausi koskee vuosia 2013–2020. Kioton pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi asetti oikeudellisesti sitovat rajat 38 kehittyneen maan ja toinen velvoitekausi asettaa rajat 34 kehittyneen maan kasvihuonekaasupäästöille.

Kioton pöytäkirjan alla kehittyneiden maiden:

- Piti vähentää kuuden kasvihuonekaasun päästöjä keskimäärin vähintään 5,2 % vuoden 1990 tasosta velvoitekaudella 2008–2012.
- Tulee vähentää seitsemän kasvihuonekaasun päästöjä keskimäärin vähintään 18 % vuoden 1990 tasosta velvoitekaudella 2013–2020.
- Velvoitteen täyttämiseksi kullekin osapuolelle määritellään sallittu päästömäärä (*Assigned Amount, AA*), joka ilmaistaan ekvivalenttisina hiilidioksiditonneina (CO₂ ekv.).

- Päästövähennysvelvoitteissa huomioidaan myös hiilinielujen (metsät, maaperä) vaikutukset.
- Kansallisia vähennystoimia voi täydentää joustomekanismien avulla:
 - päästökauppa (ET, *Emissions Trading*)
 - yhteistoteutus (JI, *Joint Implementation*)
 - puhtaan kehityksen mekanismi (CDM, *Clean Development Mechanism*)
- Sopimusvelvoitteet ja toimenpiteet on toteutettava siten, että erityisen haavoittuville osapuolille aiheutuvat ilmastonmuutoksen kielteiset vaikutukset minimoituvat.

3.2.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Velvoitteet ovat samat kuin ilmastopuitesopimusta käsittelevässä osiossa 3.1.3. Kehittyvien maiden ilmastotoimia rahoittaa myös Kioton pöytäkirjan alainen sopeutumisrahasto (*Adaptation Fund*), jota käsitellään tarkemmin jäljempänä kappaleessa 9.4.

3.2.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Kioton pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi koski vuosia 2008–2012 ja toinen vuosia 2013–2020. Pöytäkirjan toista velvoitekautta koskeva Dohan muutos ei ole elokuuhun 2018 mennessä tullut kansainvälisesti voimaan, koska tarvittava määrä maita ei ole sitoutunut muutokseen.

Kioton pöytäkirjan ohjaava vaikutus ei ole maailmanlaajuinen. Pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi asetti oikeudellisesti sitovat rajat 38 kehittyneen maan ja toinen velvoitekausi 34 kehittyneen maan kasvihuonekaasupäästöille. Numeeriset päästövähennysvelvoitteet eivät koske kehittyviä maita, eivätkä pöytäkirjan tai velvoitekauden ulkopuolelle jättäytyneitä kehittyneitä maita. Japani, Kanada, Venäjä ja Uusi Seelanti jättäytyivät pois pöytäkirjan toiselta velvoitekaudelta. Yhdysvallat ei ole mukana kummallakaan velvoitekaudella.

Kioton pöytäkirjan kapean kattavuuden ja erityisesti Pariisin sopimuksen voimaantulon vuoksi, pöytäkirjan toisen velvoitekauden voimaan astumisella ei ole käytännössä kovin suurta vaikutusta. Pariisin sopimuksen toimeenpanoon

valmistautuminen ohjaa tällä hetkellä kansainvälistä ilmastopolitiikkaa Kioton pöytäkirjaa laajemmin ja pitkäjänteisemmin. Dohan muutoksen ratifiointi olisi tästä huolimatta poliittisesti merkittävä signaali ja kansainvälisiä ilmastotoimia koskeva sitoumuksen osoitus kehittyneiltä mailta.

3.2.5 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan unionissa on maailman kehittynein ilmastolainsäädäntö. Kioton pöytäkirjan päästövähennysvelvoitteet toteutetaan EU:ssa vuoteen 2020 ulottuvalla EU:n ilmasto- ja energialainsäädännöllä, johon sisältyy 20 prosentin päästövähennysvelvoite vuoden 1990 tasosta. EU:n ilmastolainsäädännön kulmakiviä ovat teollisuutta ja energiantuotantoa säätelevä päästökauppa, jäsenvaltioita sitovat tavoitteet uusiutuvan energian sekä energiatehokkuuden lisäämisestä sekä päästökaupan ulkopuolelle jäävien sektoreiden päästöjen vähentämistä säätelevä taakanjakoasetus. EU:n lainsäädäntö vuosille 2021–2030 on juuri uudistettu.

3.3 Pariisin ilmastopöytäkirja

3.3.1 Sopimuksen tavoite

Pariisin ilmastopöytäkirjan (*Paris Agreement*) tavoitteena on vahvistaa maailmanlaajuisia ilmastotoimia muun muassa seuraavasti:

- rajoittamalla maailmanlaajuinen keskilämpötilan nousu selvästi alle kahteen celsiusasteeseen suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpeneminen saataisiin rajoitettua 1,5 celsiusasteeseen suhteessa esiteolliseen aikaan;
- parantamalla kykyä sopeutua ilmastonmuutoksen haittavaiikutuksiin ja kykyä joustavasti mukautua muuttuvaan ilmastoon sekä edistämällä kehitystä kohti alhaisia kasvihuonekaasujen päästöjä tavalla, joka ei uhkaa ruokaturvaa; sekä
- sovittamalla rahoitusvirrat vähäpäästöiseen kehityskulkuun ja kehitykseen, jossa mukaudutaan joustavasti muuttuvaan ilmastoon.

3.3.2 Sopimuksen sisältö

Pariisin sopimus koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa, jolloin Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi on jo päättynyt.

Pariisin sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi kaikilta osapuolilta odotetaan kunnianhimoisia ja ajan myötä kiristyviä toimia päästöjen vähentämiseksi, ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi, ilmastorahoituksen lisäämiseksi, teknologian kehittämiseksi ja siirtämiseksi, toimintavalmiuksien vahvistamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Päästöjen vähentäminen sekä nielujen säilyttäminen ja lisääminen

Päästöjen vähentämisen suhteen sopimuksen tavoite on saavuttaa globaali- en kasvihuonekaasupäästöjen kasvun huippu mahdollisimman pian ja vähentää tämän jälkeen päästöjä nopeasti niin, että ihmisen aikaansaamat kasvihuonekaasujen päästöt ja nielut ovat tasapainossa tämän vuosisadan jälkipuoliskolla.

Osapuolilla on velvollisuus valmistella kansallinen päästövähennystavoite viiden vuoden välein, toimittaa se sopimukselle ja ylläpitää päästövähennystavoitteita, pyrkiä saavuttamaan tavoitteet ja laatia tarvittavat politiikkatoimet. Kunkin osapuolen seuraavassa kansallisesti määritellyssä panoksessa (*Nationally Determined Contribution*, NDC) tulee edetä osapuolen aiempaa panosta pidemmälle. Kyseisen seuraavan panoksen tulee vastata osapuolen korkeinta mahdollista tavoitetasoa ottaen huomioon osapuolten yhteisen mutta eriytyneen vastuun sekä omat valmiudet kansallisten olosuhteiden mukaisesti. Osapuoli voi milloin tahansa tarkistaa ja nostaa tavoitetasoaan. Osapuolten tavoitteet talletetaan ilmastosittemuksen sihteeristön ylläpitämään julkiseen rekisteriin.

Yhteistoiminta ja yhteistyömenettelyt

Sopimus mahdollistaa sen, että EU ja sen jäsenvaltiot voivat toteuttaa päästövähennystavoitteensa yhteisesti.

Sopimuksessa todetaan myös, että osapuolet voivat tehdä yhteistyötä toteuttaessaan kansallisesti määriteltyjä panoksiaan mahdollistaakseen korkeamman tavoitetaso- n hillintä- ja sopeutumistoimilleen. Yhteistyön tulee edistää kestävää kehitystä

ja perustua läpinäkyvyyteen. Sen tulee varmistaa ympäristöarvojen loukkaamattomuus ja tavoitteiden laadukas laskenta muun muassa välttämällä hillintätoimien tulosten kaksoislaskenta. Yhteistyön muotona voivat olla esimerkiksi kansainväliset siirrot kansallisten päästökauppajärjestelmien välillä tai Pariisin sopimuksen kansainvälisen mekanismin sertifioimien päästövähennysten rahoittaminen kansainvälisten päästökaupparamarkkinoiden tai tulosperusteisen ilmastorahoituksen avulla. Yhteistyö voi olla niin markkinapohjaista kuin ei-markkinaehtoista. Yhteistyömenettelyt eivät itsessään luo kansainvälisiä päästömarkkinoita, mutta mahdollistavat markkinavoimien hyödyntämisen Pariisin sopimuksen toimeenpanossa. Pariisin sopimuksen yhteistyömenettelyjen säännöistä neuvotellaan osana Pariisin sopimuksen toimeenpanon säännöstöä.

Maankäyttösektori

Maankäyttösektorin osalta osapuolia kehoitetaan säilyttämään ja lisäämään kasvi-huonekaasujen nieluja ja varastoja, metsät mukaan lukien. Lisäksi osapuolia kannustetaan toteuttamaan ja tukemaan olemassa olevien menettelytapasääntöjen mukaisia metsäkatoa ja metsien tilan heikkenemistä torjuvia REDD+ (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation*) -toimia kehittyvissä maissa sekä vaihtoehtoisia lähestymistapoja metsien osalta.

Sopeutuminen ilmastonmuutokseen sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamat menetykset ja vahingot

Pariisin sopimuksen osapuolet asettavat maailmanlaajuisen sopeutumistavoitteen tarkoituksenaan parantaa sopeutumiskykyä, vahvistaa kykyä mukautua muuttuvaan ilmastoon joustavasti ja vähentää alttiutta ilmastonmuutokselle. Samalla osapuolet edistävät kestävä kehitystä ja lämpötilan nousuun nähden riittävää sopeutumista. Kaikilla osapuolilla on velvollisuus ryhtyä soveltuviin toimiin. Kehitysmäa-osapuolille annetaan jatkuvaa ja kasvavaa rahoitusta sopeutumistoimiin.

Sopimuksessa tunnustetaan tarve ehkäistä ja minimoida sään ääri-ilmiöiden ja hitaasti tapahtuvien muutosten aiheuttamia menetyksiä ja vahinkoja. Pariisin sopimusta täydentävän osapuolikokouspäätöksen mukaan vastuukysymykset ja vahingonkorvaukset on kuitenkin rajattu asiakokonaisuuden ulkopuolelle.

Ilmastorahoitus köyhimmille ja haavoittuvimmille maille

Pariisin sopimuksen mukaan kehittyneillä mailla on velvollisuus tukea kehittyviä maita ilmastotoimissa. Sopimus ei sisällä numeerisia tavoitteita rahoitukselle. Pariisin sopimusta täydentävän osapuolikokouspäätöksen mukaan kehittyneiden maiden nykyinen tavoite on mobilisoida julkisista ja yksityisistä rahoituslähteistä yhteensä 100 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuosittain vuoteen 2020 mennessä. Tämä rahoituksen taso on määrä säilyttää vuosina 2020–2025. Kehittyneiden maiden ilmastorahoitustasoa ja -suunnitelmia seurataan. Rahoituksessa huomioidaan myös yksityinen rahoitus. Muille maille kuin kehittyneille maille rahoitus ja siitä raportointi on vapaaehtoista.

Teknologian siirto ja toimintavalmiuksien vahvistaminen

Pariisin sopimuksen mukaan osapuolilla on yhteinen näkemys siitä, että teknologiaa on tärkeää kehittää ja siirtää valtioiden välillä. Näin voidaan parantaa ilmastomuutoksen sietokykyä ja vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä. Toimintavalmiuksien vahvistamisella tulee puolestaan parantaa kehitysmaaosapuolten valmiuksia ja kykyä ryhtyä tehokkaisiin ilmastomuutokseen liittyviin toimiin.

Läpinäkyvyys

Keskinäisen luottamuksen lisäämiseksi ja tehokkaan täytäntöönpanon edistämiseksi Pariisin sopimuksessa perustetaan läpinäkyvyyskehikko eli puitteet toiminnan ja tuen avoimuudelle. Sopimuksen mukaan kaikkien osapuolten tulee toimittaa tietoja päästöistään sekä edistymisestä kohti päästötavoitteensa saavuttamista. Kehitysmaaosapuolille annetaan tukea artiklan täytäntöönpanemiseksi. Kehittyneiden maiden tulee raportoida joka toinen vuosi kehitysmaaosapuolille annettavan julkisen rahoituksen suunnitellusta tasosta. Muita rahoitusta antavia osapuolia kannustetaan antamaan tällaiset tiedot vapaaehtoisesti. Läpinäkyvyyskehikon sisällöstä ja muista yksityiskohdista neuvotellaan osana Pariisin sopimuksen toimeenpanon säännöstöä.

Maailmanlaajuiset väliarvioinnit

Pariisin sopimuksen toimeenpanossa tehdään maailmanlaajuisia hillinnän, sopeutumisen sekä toimeenpanon tuen kattavia väliarviointeja viiden vuoden välein. Ensimmäinen arvio tehdään vuonna 2023. Osapuolten on otettava huomioon

väliarvioinnin tulokset päivittäessään ja vahvistaessaan omia ilmastotoimiaan. Väliarviointien rakenteesta, sisällöstä ja käytännöistä neuvotellaan osana Pariisin sopimuksen toimeenpanon säännöstöä.

Pitkän aikavälin vähähiilistrategiat (long-term low greenhouse gas emission development strategies)

Kaikkien osapuolten tulisi laatia Pariisin sopimuksen tavoitteiden ja periaatteiden mukainen 2050 vähähiilistrategia vuoteen 2020 mennessä.

Ilmastonmuutosta koskeva kasvatusta ja koulutus

Pariisin sopimuksessa käsitellään myös ilmastonmuutosta koskevaa kasvatusta ja koulutusta. Osapuolten tulee yhteistuumin kohentaa ilmastonmuutosta koskevaa kasvatusta ja koulutusta, yleistä tietoisuutta ja osallistumista.

Määräysten täytäntöönpanoa ja niiden noudattamista edistävä mekanismi

Pariisin sopimukseen sisältyy mekanismi, jonka on tarkoitus helpottaa sopimuksen määräysten täytäntöönpanoa ja edistää niiden noudattamista. Mekanismin sisällöstä ja käytöstä neuvotellaan osana Pariisin sopimuksen toimeenpanon säännöstöä.

Sopimuksesta irtautuminen

Osapuoli voi irtisanoutua Pariisin sopimuksesta, kun se on ollut sopimuksen osapuolena kolmen vuoden ajan. Sopimuksesta irtautumiseen menee vuosi irtisanoutumisilmoituksen antamisen jälkeen. Jos osapuoli irtisanoutuu ilmastopuitesopimuksesta, sen katsotaan samalla irtautuvan myös Pariisin sopimuksesta. Yhdysvallat ilmoitti vuonna 2017 irtautuvansa Pariisin sopimuksesta. Muodollisesti irtautuminen voi tapahtua aikaisintaan vuoden 2020 lopulla.

3.3.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Pariisin sopimus jatkaa kehittyneiden maiden velvoitteita tukea kehitysmaaosa-
puolia, mutta kannustaa tähän myös muita maita vapaaehtois pohjalta. YK:n ilmas-
topuitesopimuksen rahoitusmekanismin operatiiviset yksiköt GEF ja GCF palvelevat
myös Pariisin sopimusta (ks. lisää kappaleet 9.2 ja 9.3). Myös sopeutumisrahaston

on tarkoitus palvella Pariisin sopimusta. Pariisin sopimus kehottaa tavoittelemaan hillinnän ja sopeutumisen välisen tuen tasapainoa huomioiden kuitenkin kehitysmaaosapuolten prioriteetit ja tarpeet.

Sopeutumisen osalta tunnustetaan tarve julkiseen ja lahjarahaperustaiseen tukeen. Kehittyneiden maiden tulee edistää, helpottaa ja rahoittaa teknologian ja asiantuntemuksen siirtoa osapuolina oleviin kehitysmaihiin. Huomiota kiinnitetään myös kansallisten toimintavalmiuksien vahvistamiseen, institutionaalisten valmiuksien kehittämiseen sekä tieteellisen, teknisen ja johtohenkilöstön kouluttamiseen. Eri-tyiskohderyhmäksi nostetaan vähiten kehittyneet maat sekä pienet kehittyvät saarivaltiot.

3.3.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Pariisin sopimus koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa. Sopimuksen toimeenpanoa koskeva säännöstö on tarkoitus hyväksyä joulukuussa 2018. Osapuolten toistaiseksi ilmoittamat päästövähennystavoitteet ja -toimet eivät riitä rajoittamaan lämpötilan nousua Pariisin sopimuksen tavoitteen mukaisesti. Suuria haasteita liittyy myös rahoitusvirtojen suuntaamiseen kohti vähähiilisyyttä ja erityisesti kehitysmaaosapuolten ilmastotoimien rahoittamiseen.

Tätä taustaa vasten korostuu sekä maiden päästövähennystavoitteita kirittävän mekanismin että Pariisin sopimuksen alaisen läpinäkyvyyskehikon merkitys. Molemmat näistä ovat keskeinen osa Pariisin sopimuksen tulevaa toimeenpanon säännöstöä.

Nykytoimien ja Pariisin sopimuksen tavoitetilan välisen päästökuilun umpeen kurominen edellyttää paitsi maiden sitoumusten toteuttamista myös etenemistä niitä selvästi pitemmälle. Yksi tapa kuroa päästökuilua umpeen on edistää vapaaehtoisia kansainvälisiä ilmastoaloitteita. YK:n ilmastopuitesopimuksen liepeille koottu niin sanottu maailmanlaajuinen toimintaohjelma (*Global Climate Action Agenda*, GCAA) tarjoaa maiden hallituksille paitsi haasteen myös mahdollisuuden. Sidosryhmien kanssa yhteistyössä toteutettava toimintaohjelma voi auttaa maita toteuttamaan nykyiset päästövähennyssitoumuksensa ja vähentämään päästöjä alueilla tai toimialoilla, joita sitoumukset eivät vielä koske. Tätä kautta toimintaohjelma

voi luoda maille edellytyksiä tiukentaa Pariisin sopimuksen yhteydessä antamia sitoumuksia.³

3.3.5 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan unionissa on jo pitkään ollut maailman kehittynein ilmastolainsäädäntö, jota on juuri vastikään uudistettu. EU:ssa on hyväksytty yhteinen tavoite vähentää päästöjä vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi EU on uudistanut päästökauppaa ja päästökaupan ulkopuolista niin kutsuttua taakanjakosektoria koskevaa lainsäädäntöään. Uusitun ilmastolainsäädännön myötä myös jäsenvaltioiden metsien ja maan käyttöä tullaan jatkossa sääntelemään tarkemmin LULUCF (*land use, land-use change, and forestry*) -asetuksen kautta. Keskeistä 2030 energia- ja ilmastokehityksen toimeenpanoa koskevaa lainsäädäntöä ovat myös EU:n jäsenvaltiota sitovat tavoitteet uusiutuvan energian sekä energiatehokkuuden lisäämisestä.

EU:ssa on hyväksytty yhteinen pitkän aikavälin tavoite vähentää päästöjä 80–95 % vuoteen 2050 mennessä. Suomi on yhdessä usean muun EU:n jäsenvaltion kanssa ollut vaatimassa, että kaikkien maiden on kiireellisesti tehostettava toimiaan Pariisin ilmastososopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU ja sen jäsenvaltiot ovat myös laatimassa vuoteen 2050 ulottuvia pitkän aikavälin päästövähennysstrategioitaan.

3 https://www.tyrskyconsulting.fi/wp-content/uploads/2018_ilmastoaloitteet_haltuun.pdf

HALLITUSTENVÄLINEN ILMASTONMUUTOSPANEELI (IPCC)

YK:n ympäristöohjelma UNEP ja Maailman ilmatieteen järjestö (*World Meteorological Organization*, WMO) perustivat hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) vuonna 1988. Paneelin sihteeristö sijaitsee WMO:n päämajassa Genevessä, Sveitsissä. Paneelin jäsenyys on avoin kaikille YK:n ja WMO:n jäsenmaille ja paneelin jäsenenä on tällä hetkellä 195 maata.

IPCC kerää ja arvioi olemassa olevaa tieteellistä tietoa ja laatii arvioita poliittisen päätöksenteon tueksi. IPCC julkaisee noin 6–7 vuoden välein arviointiraportteja, jotka kokoavat viimeisimmän tutkimustiedon ilmastomuutoksesta, sen vaikutuksista sekä hillintämahdollisuuksista. IPCC laatii myös muita raportteja, kuten erikoisraportteja sekä menetelmäraportteja esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen raportointia varten. IPCC ei tee uutta ilmastomuutostutkimusta eikä ehdota ilmastopoliittisia vaihtoehtoja. Arviointityö tapahtuu tieteellisten periaatteiden mukaisesti.

IPCC on tähän mennessä julkaissut viisi laajaa arviointiraporttia, kuudennen arviointiraportin on määrä valmistua vuosien 2021–2022 aikana.

Raporttien luonnostekstit kierrätetään laajalti tutkijoiden ja hallitusten kommentoitavina. Maiden hallitukset osallistuvat raporttien valmisteluun niiden suunnitteluvaiheessa sekä uudelleen työn loppuvaiheessa, jolloin IPCC hyväksyy raportit.

Raportin tekoon osallistuu laaja joukko maailman johtavia asiantuntijoita ja raportit ovat olennainen osa paneelin työtä. Niissä arvioidaan puolueettomasti ja kattavasti viimeisin tutkimustieto. IPCC:n tavoite on huomioida eri tutkimuksiin sisältyvät näkemykset ja osaaminen laaja-alaisesti. Paneelin sihteeristö koordinoi IPCC-työtä ja pitää yhteyttä jäsenmaiden hallituksiin.

Suomessa IPCC-työstä vastaa ympäristöministeriön asettama IPCC-työryhmä, joka kokoaa yhteen alan tutkijat ja eri ministeriöiden edustajat. Työryhmää koordinoi Ilmatieteen laitos. Työryhmä vastaa Suomen kantojen ja näkemysten kokoamisesta ja esittämisestä IPCC:n raportteihin, tiedottaa IPCC:n työn tuloksista ja työn vaiheista sekä edistää suomalaisten asiantuntijoiden osallistumista IPCC:n työhön.

3.4 Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus ja otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja

3.4.1 Sopimuksen tavoite

Wienin yleissopimus otsonikerroksen suojelusta (*Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*) on puitesopimus, jonka osapuolet tekevät yhteistyötä yläilmakehän otsonikerroksen ohenemiseen liittyvässä tutkimuksessa ja tietojenvaihdossa. Montrealin pöytäkirja (*Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*) täsmentää Wienin sopimuksen määräyksiä ja sisältää määräyksiä otsonikerrosta heikentävien aineiden kulutuksen, tuotannon ja kaupan vähentämiseksi.

Sopimuksen ja pöytäkirjan tavoitteena on yläilmakehän otsonikerrosta heikentävien aineiden tuotannon ja kulutuksen lopettaminen kokonaisuudessaan asteittain ottaen huomioon tieteellinen kehitys, taloudelliset ja tekniset näkökohdat sekä kehitysmaiden tarpeet. Näin pyritään turvaamaan ihmisen terveys sekä luonnon toimintakyky. Lisäksi tavoitteena on edistää kansainvälistä tieteellistä yhteistyötä ja tiedon saatavuutta otsonikerroksesta.

Vuonna 2016 pöytäkirjaan lisättiin myös fluorihilivedyt (HFC-yhdisteet), jotka ovat tulleet korvaamaan otsonikerrosta heikentäviä aineita Montrealin pöytäkirjan voimaantulon jälkeen. HFC-yhdisteet eivät ole otsonikerrosta heikentäviä aineita, mutta ne ovat hyvin voimakkaita kasvihuonekaasuja. Muutoksen tavoitteena on vähentää HFC-yhdisteiden tuotantoa ja kulutusta tulevaisuudessa.

3.4.2 Sopimuksen sisältö

Wienin sopimus asettaa raamit otsonikerroksen tilan seuraamiseen liittyvälle tieteelliselle ja tekniselle yhteistyölle. Wienin sopimuksen osapuolia veloitetaan yleisellä tasolla ryhtymään asianmukaisiin toimiin ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi haitoilta, jotka johtuvat tai saattavat johtua otsonikerroksen todellisia tai todennäköisiä muutoksia aiheuttavasta ihmisen toiminnasta. Osapuolten tulee harjoittaa yhteistyössä seurantaa ja tutkimusta, jakaa tutkimustietonsa muiden valtioiden kanssa sekä ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimiin.

Osapuolten pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa toimintalinjojaan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kehitysmaiden tarpeisiin ja mahdollisuuksiin hankkia vaihtoehtoista tekniikkaa sekä henkilöstön tieteelliseen ja tekniseen kouluttamiseen.

Osapuolten tulee tehdä yhteistyötä tutkimuksen, kehitystyön ja tietojenvaihdon aloilla, erityisesti kehitysmaiden tarpeet huomioiden. Kyseinen velvollisuus koskee erityisesti parasta saatavilla olevaa teknologiaa, valvottavia aineita korvaavia vaihtoehtoja ja rajoitus suunnitelmien kustannuksia ja hyötyjä. Osapuolet ovat myös velvollisia tekemään joko erikseen, yhdessä tai kansainvälisten instituutioiden välityksellä yhteistyötä lisätäkseen kansalaisten tietoisuutta valvottavien aineiden vaikutuksista ympäristöön.

Montrealin pöytäkirja rajoittaa otsonikerrosta heikentävien aineiden kulutusta, tuotantoa ja kauppaa. Lopullisena tavoitteena on täydellinen luopuminen otsonikerrosta heikentävistä aineista.

Vuosi 2010 oli merkkipaalu Montrealin pöytäkirjan historiassa, sillä CFC-yhdisteiden, halonien, hiilitetrakloridin ja 1,1,1-trikloorietaanin valmistus ja kulutus kiellettiin maailmanlaajuisesti lukuun ottamatta kriittisiä ja välttämättömiä käyttötarkoituksia. Kun myös HCFC-yhdisteille ja metyylibromidille saatiin sovittua valmistuksen ja kulutuksen lopettamisaikataulu, Montrealin pöytäkirjaan on kirjattu kaikkien otsonikerrosta heikentävien aineiden valmistuksen ja käytön lopettamisvuodet sekä kehittyneissä maissa että kehitysmaissa.

Montrealin pöytäkirjan mukaan kehitysmaaksi luokitellaan valtio, jossa pöytäkirjan liitteessä A lueteltujen valvottavien aineiden (CFC-yhdisteet ja halonit) kulutuksen arvioitu määrä on vähemmän kuin 0,3 kiloa henkeä kohti vuodessa. Tällaisia maita on 147.

Kehittyneissä maissa otsonikerrosta heikentävien aineiden tuotanto ja kulutus on kielletty lukuun ottamatta HCFC-yhdisteitä, joista on tarkoitus luopua kokonaan vuoteen 2020 mennessä. Kehitysmaissa on puolestaan lopetettu metyylibromidin kulutus ja tuotanto vuoteen 2015 mennessä. HCFC-yhdisteiden kulutus ja tuotanto on tarkoitus lopettaa vuoteen 2030 mennessä.

Tuotannon ja kulutuksen kielloista on poikkeuksena niin kutsutut välttämättömät ja kriittiset käytöt. Näitä ovat ihmisen terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi

tarkoitettut käytöt, kuten astman ja muiden keuhkosairauksien hoitoon käytettävät lääkesumutteen, joille ei ole olemassa korvaavia aineita tai menetelmiä. Poikkeuksen piirissä ovat muun muassa tiettyjen kasvitautien tai tuholaisten torjumiseksi käytetty metyylibromidi sekä laboratoriokäytössä tarvittavat aineet. Lisäksi kehittyneissä maissa voidaan tuottaa rajattuja määriä otsonikerrosta heikentäviä aineita kehitysmaiden välttämättömiin tarpeisiin.

Osapuolten on kiellettävä valvottavien aineiden tuonti valtioista, jotka eivät ole pöytäkirjan osapuolia. Lisäksi osapuolten on kiellettävä valvottavien aineiden vienti tällaisiin maihin. Osapuolten on pyrittävä estämään valvottavien aineiden valmistuksessa tai käyttämisessä tarvittavan teknologian vienti valtioihin, jotka eivät ole pöytäkirjan osapuolia. Osapuolten tulee myös pidättäytyä kaikista uusista tukitoimista, jotka helpottavat valvottavien aineiden valmistamista tai niiden käyttöä pöytäkirjan ulkopuolisissa maissa.

Osapuolilla on velvollisuus valvoa toistensa kanssa käytävää kauppaa. Osapuolille kuuluu oikeus tuottaa valvottavia aineita ainoastaan omaan, yhdessä muiden osapuolten kanssa sovittuun ja välttämättömäksi katsottuun käyttöön. Jos osapuoli tuottaa valvottavaa ainetta yli hyväksytyn käyttötarkoituksen, se on velvoitettu pidättymään kyseisten aineiden kansainvälisestä kaupasta muussa tarkoituksessa kuin aineiden vaarattomaksi tekemistä varten.

Velvoitteiden toteuttamiseksi kunkin osapuolen on luotava ja pantava täytäntöön lupajärjestely uusien, käytettyjen, kierrätettyjen ja kerättyjen valvottavien aineiden tuontiin ja vientiin. Kunkin osapuolen on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa oman lupajärjestelynsä käyttöönottamisesta sihteeristölle kertomus kyseisen järjestelyn perustamisesta ja toiminnasta.

Kunkin osapuolen tulee vuosittain toimittaa sihteeristölle raportti valvottavien aineiden vuosituotannosta, tuonnista ja viennistä sekä siitä, kuinka paljon valvottavia aineita on tehty vaarattomaksi osapuolten hyväksymin menetelmin.

Montrealin pöytäkirjaan Kigalissa vuonna 2016 tehdyn muutoksen tarkoituksena on vähentää maailmanlaajuisesti fluorihilivetyjen (HFC-yhdisteiden) käyttöä ja tuotantoa. Muutoksella kyseiset aineet otetaan mukaan Montrealin pöytäkirjan tiukkaan sääntelyyn. HFC-yhdisteet ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja. Niillä korvattiin aiemmat otsonikerrosta tuhoavat aineet, mutta ratkaisu oli vain tilapäinen. Vaikka

HFC-yhdisteet eivät itsessään vahingoita otsonikerrosta, niiden vapautuminen ilma-kehään edistää ilmastonmuutosta. HFC-yhdisteiden käytön rajoittamisen on arvioitu auttavan Pariisin ilmastositoumuksen hillintätavoitteen saavuttamista.

Kigalin muutoksella osapuolena olevat kehittyneet maat sitoutuvat toteuttamaan ensin nopeita toimia HFC-yhdisteiden käytön vähentämiseksi. Kehittyneiden maiden osalta on sovittu tuotannon ja kulutuksen vähentämisestä 10 prosentilla jo vuonna 2019 ja asteittaisesta vähentämisestä 15 prosenttiin vuoteen 2036 mennessä. Kehitysmaiden toimet käynnistyvät myöhemmin, kun tarvittavat teknologiat ovat saatavissa ja ne ovat kustannuksiltaan kohtuullisia. Enemmistö kehitysmaista kuuluu kunnianhimoisempaan ryhmään, jossa HFC-käyttö jäädytetään vuonna 2024 ja asteittainen vähennys toteutetaan vuosina 2029–2045. Toisessa ryhmässä jäädytys tapahtuu 2028 ja käytön asteittainen vähennys alkaa 2032. Osapuolen vähennysvelvoite lasketaan eri maaryhmille sovittujen vertailuajanjaksojen keskimääräisen HFC-kulutuksen perusteella. Kigalin muutos tulee kansainvälisesti voimaan vuoden 2019 alusta. Suomi sitoutui muutokseen vuonna 2017.

Rahoitusjärjestelmä on tärkeä tekijä pöytäkirjan toimivuudelle. Kehitysmaat toimeenpanevat sopimuksessa asetettuja velvoitteita monenkeskisen otsonirahaston (*Multilateral Fund, MLF*) avulla. Monenkeskistä otsonirahastoa käsitellään tarkemmin jäljempänä kappaleessa 9.5.

Lisäksi Maailmanlaajuisen ympäristörahaston (GEF) avulla on tuettu siirtymätalouksien toimia otsonikerrosta heikentävistä aineista luopumiseksi.

3.4.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Kehittyneillä mailla on velvollisuus tukea taloudellisella yhteistyöllä ja teknologian siirrolla kehitysmaiden mahdollisuuksia ottaa käyttöön vaihtoehtoisia aineita ja teknologioita. Pöytäkirja velvoittaa jokaista osapuolta käyttämään kaikkia mahdollisia keinoja varmistaakseen, että parhaita saatavilla olevia ja ympäristölle haitattomia korvaavia tuotteita tai vastaavaa teknologiaa siirretään kehitysmaille. Teknologian siirron tulee tapahtua oikeudenmukaisten ja suotuisten olosuhteiden vallitessa.

Kehittyneillä mailla on velvollisuus tukea kehitysmaita taloudellisesti ja teknisellä asiantuntija-avulla näiden pyrkimyksissä torjua laiton kaupankäynti otsonikerrosta heikentävillä aineilla ja niitä sisältävillä tuotteilla.

Kehitysmaille pöytäkirjan valvontatoimista koituvat lisäkustannukset katetaan otsonirahaston kautta joko lahjavaroin tai pehmeäehtoisin luotoin.

Kehitysmaille on oikeus kiellettyjen aineiden kulutuksen ja tuotannon osalta kymmenen vuoden siirtymäaikaan. Kehittyneille maille pöytäkirja asettaa sitovan rahoitusvelvoitteen, jonka mukaisesti niiden on tuettava kehitysmaiden mahdollisuuksia saada käyttöönsä ympäristölle turvallisia korvaavia aineita, soveltuvaa teknologiaa ja tarvittavaa koulutusta.

3.4.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Sopimus on tähän mennessä tuottanut erinomaisia tuloksia. Sopimusosapuolet ovat vähentäneet otsonikerrosta heikentävien aineiden kulutusta ja tuotantoa yhteensä jo yli 98 prosentilla ja aineiden täydellisistä kielloista ja luopumisaikatauluista on tehty päätökset. Huolimatta lukuisista haasteista kehitysmaat ovat vähentäneet otsonikerrosta heikentävien aineiden kulutusta ja tuotantoa jopa sovittuja aikatauluja nopeammin. Koska otsonikerrosta heikentävät aineet ovat myös voimakkaita kasvihuonekaasuja, on Montrealin pöytäkirjan ansiosta estetty yli 135 gigatonnia vastaavat hiilidioksidipäästöt.

Montrealin pöytäkirja on tehokas, koska sen sisältöä tarkistetaan säännöllisesti. Tarkistukset tehdään Montrealin pöytäkirjaan asiantuntijapaneelien laatimien tieteellisten, teknisten, taloudellisten sekä ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusarviointien pohjalta.

Tarkistuksilla on onnistuttu nopeuttamaan kielletyistä aineista luopumista. Pöytäkirjaa pyritään täydentämään jatkuvasti, jotta vasta kehitysasteella olevat otsonikerrosta heikentävät aineet saadaan sopimuksen piiriin. Pöytäkirja säätelee myös valvottavilla aineilla käytävää kauppaa. Pääsääntöisesti kauppaa ei saa tehdä pöytäkirjaan kuulumattomien maiden kanssa.

Vaikka sopimuksen toimeenpanossa on pääosin onnistuttu hyvin, tuotannon valvonta sekä pöytäkirjan tavoitteiden toteuttaminen sovitussa aikataulussa on haasteellista. Otsonikerrosta heikentävien aineiden kulutuksen ja tuotannon täydellinen lopettaminen on osoittautunut vaikeaksi. Kaikille otsonikerrosta heikentäville aineille ei ole vielä löytynyt kaikkiin olosuhteisiin sopivia edullisia korvaajia. Vaihtoehtoisia aineita ja tekniikoita on tarpeen kehittää edelleen ja niiden käyttöönottoa täytyy

nopeuttaa. Myös uusia otsonikerrosta heikentäviä aineita saattaa ilmestyä markkinoille, joten sopimusta on jatkuvasti tarkistettava. Lisäksi otsonikerrosta heikentävillä aineilla käytävä laitton kauppa on suuri ongelma, jonka arvioidaan kasvavan aineiden kulutuksen ja tuotannon lopettamisen myötä.

Yksi tärkeä ja ratkaisematon kysymys on, mitä tulee tehdä erittäin suurille määrille otsonikerrosta heikentäviä aineita, jotka ovat tällä hetkellä käytössä olevissa tai käytöstä poistetuissa laitteissa. Nämä niin sanotut varastot aiheuttavat aikanaan suuret päästöt, jos niitä ei hävitetä asianmukaisesti. Montrealin pöytäkirja ei tällä hetkellä edellytä käytöstä poistettujen otsonikerrosta heikentävien aineiden asianmukaista hävittämistä, vaikka valtaosa kehittyneistä maista on kansallisesti velvoittanutkin tähän. Mikäli varastojen asianmukainen hävittäminen saa kannatusta, edellyttää se uutta pöytäkirjan muutosta.

3.4.5 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan unionissa Montrealin pöytäkirjan vaatimukset on toimeenpantu voimassa olevalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1005/2009 otsonikerrosta heikentävistä aineista. Vuonna 2000 annetulla asetuksella nopeutettiin Montrealin pöytäkirjassa ja sen muutoksissa asetettuja kiellettyjen aineiden käytöstä poistamisen aikatauluja EU:ssa. Asetuksen mukaan otsonikerrosta heikentävien aineiden ja niitä sisältävien tuotteiden vienti EU:n ulkopuolelle kiellettiin tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Aineita käsittelevien yritysten henkilöstön koulutuksen tulee täyttää vähimmäispätevyysvaatimukset. Pätevyysvaatimuksista säädetään Suomessa yksityiskohtaisesti valtioneuvoston asetuksella 766/2016. EU-asetuksella säädetään lisäksi halonien kriittisten käyttöjen loppupäivämääristä.

HFC-yhdisteitä koskevat Kigalin pöytäkirjan mukaiset velvoitteet on EU:ssa pantu täytäntöön fluorattuja kasvihuonekaasuja koskevalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 517/2014 (ns. F-kaasuasetus). Asetus on osin jopa Montrealin pöytäkirjaa tiukempi. Siinä säädetään muun muassa aineiden markkinoille saattamisen asteittaisesta vähentämisestä, käyttörajoituksista ja kielloista, aineiden käsittelyä koskevista pätevyysvaatimuksista sekä laitteiden vuototarkastuksista.



4 Luonnon monimuotoisuus

Johdanto

Maailmanlaajuinen luonnon monimuotoisuuden häviäminen uhkaa ihmiskunnan hyvinvointia ja voi johtaa kuudenteen massasukupuuttoon. On arvioitu, että vuoteen 2050 mennessä maailman monimuotoisuudesta menetetään 38–46 prosenttia.⁴ Luonnon monimuotoisuus ja sen tuottamat ekosysteemipalvelut ovat keskeisiä ruokaturvan, ihmisen hyvinvoinnin, terveyden, puhtaan ilman ja veden, paikallisten elinkeinojen sekä taloudellisen kehityksen turvaamisessa. Elinympäristöjen pirstoutuminen ja häviäminen, luonnonvarojen ylihyödyntäminen, vieraslajit, saasteet ja ilmastonmuutos kiihdyttävät luonnon monimuotoisuuden katoa. Välillisesti lisäpainetta aiheuttavat muun muassa väestönkasvu ja kestäättömät kulutus- ja tuotantotavat.

Kansainvälinen luontopaneeli IPBES (*Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) julkaisi maaliskuussa 2018 arvioita luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden tilasta globaalisti sekä alueellisesti.

4 IPBES-paneelin *Land Degradation and Restoration Assessment* -raportti.

Alueellisten arviointien yksi keskeisimpiä havaintoja oli, että luonnon tilan heikkeneminen sekä kyvyttömyys priorisoida politiikkatoimia ja toimenpiteitä biodiversiteettikadon pysäyttämiseksi uhkaa alueiden ja yksittäisten maiden mahdollisuuksia saavuttaa globaalit kestävän kehityksen tavoitteet.

Suomea sitovat useat kansainväliset sopimukset, joiden avulla pyritään turvaamaan luonnon monimuotoisuutta. Keskeisin luonnon monimuotoisuutta turvaava sopimus on biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (*Convention on Biological Diversity*, CBD) ja sen alaiset Cartagenan bioturvallisuus- ja Nagoyan geeni-varapöytäkirja.

Kansainvälisiä lajisuojelun sopimuksia ovat uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, CITES), muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelusta annettu yleissopimus (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, CMS) sekä Ramsarin sopimus kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen ja vesilintujen suojelusta. YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön (*UN Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO) maailmanperintösopimus (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and World Heritage*, WHC) suojelee maailman kulttuuriperinnön lisäksi myös luonnonperintöä. Kasvigeenivarasopimus (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, IT-PGRFA) säätelee elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen suojelua ja kestävää käyttöä. Kansainvälinen kasvinsuojeluyleissopimus (*International Plant Protection Convention*, IPPC) pyrkii estämään kasvintuhoojien kulkeutumista ja leviämistä sekä edistää toimenpiteitä niiden torjumiseksi.

Suomi on edistänyt pitkään useilla kansainvälisillä foorumeilla luonnon monimuotoisuutta koskevien maailmanlaajuisten sopimusten synergiatyötä. Tavoitteena on ollut lisätä tietoisuutta sopimusten välisistä yhteyksistä erityisesti kansainvälisten vuoteen 2020 ulottuvien niin sanottujen Aichi-biodiversiteettitavoitteiden osalta ja lisätä sopimusten yhteistyötä tavoitteiden saavuttamiseksi erityisesti kansallisella tasolla. Suomi on rahoittanut synergia-prosessia tukevia selvityksiä sekä tehnyt asiantuntijatyötä YK:n ympäristökokouksen (UNEA) sekä sopimusten osapuolikokousten päätöksiin neuvotteluissa ja työryhmissä. Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksen synergia-päätös sekä muiden sopimusten (CMS, CITES ja Ramsar) osapuolten päätökset synergioiden edistämisestä vuonna 2016 ovat olleet tärkeitä saavutuksia, jotka viitoittavat askelmerkkejä tulevaisuudessa. Yksi

jatkotyötä vaativa osa-alue on kestävä kehityksen tavoitteisiin liittyvien yhteisten indikaattoreiden laatiminen biodiversiteettisopimusten välisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi.

4.1 Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (CBD), Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja ja Nagoyan geenivarapöytäkirja

4.1.1 Sopimuksen tavoite

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen, eli niin kutsutun biodiversiteettisopimuksen (*Convention on Biological Diversity*, CBD), päätavoitteena on maapallon ekosysteemien, eläin- ja kasvilajien sekä niiden perintötekijöiden monimuotoisuuden suojelu, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako.

Biodiversiteettisopimuksen alaisen Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan (*Cartagena Protocol on Biosafety*) tavoitteena on huolehtia siitä, että eläviä muuntogeenisiä organismeja siirretään, käsitellään ja käytetään valtioiden rajat ylittävissä siirroissa ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti tavalla, joka ei aiheuta haittaa luonnon monimuotoisuudelle ja sen kestäväälle käytölle ottaen huomioon myös ihmisen terveydelle aiheutuvat riskit.

Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan vastuulisäpöytäkirjan, eli Nagoya-Kuala Lumpurin lisäpöytäkirjan (*The Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety*), tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä ja ottaa samalla huomioon myös ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit. Tämä tehdään laatimalla kansainväliset säännöt ja menettelyt, jotka koskevat eläviin muuntogeenisiin organismeihin liittyvää korjaamisvastuuta.

Biodiversiteettisopimuksen alaisen geenivarojen saannista ja saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn pöytäkirjan (*Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*), eli geenivara-

pöytäkirjan, tavoitteena on geenivarojen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukainen jako sekä geenivarojen saatavuuden helpottaminen, asianmukainen teknologian siirto ja rahoitus sekä biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistäminen.

4.1.2 Sopimuksen sisältö

Biodiversiteettisopimus on yksi kolmesta sopimuksesta, joista valtiot päättivät Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa vuonna 1992. Biodiversiteettisopimus on ensimmäinen maailmanlaajuinen sopimus, jolla pyritään suojelemaan kattavasti koko luonnon kirjoa: lajien sisäistä perinnöllistä muuntelua, lajien runsautta sekä niiden elinympäristöjen monimuotoisuutta.

Kansalliset biodiversiteettistrategiat ja toimintaohjelmat (*National Biodiversity Strategies and Action Plans*, NBSAPs) ovat keskeisiä sopimuksen kansalliselle toimeenpanolle. Sopimus edellyttää, että osapuolet laativat kansallisen biodiversiteettistrategian, johon kirjataan tavoitteet ja keinot sopimuksen toimeenpanemiseksi. Strategia tulee valtavirtaistaa yhteiskunnan kaikkiin sektoreihin ja toimiin.

Biodiversiteettisopimuksen sitoumusten toimeenpanemiseksi ja toimeenpanon seuraamiseksi on osapuolikokousten päätöksillä vuodesta 1994 eteenpäin luotu järjestelmä, joka kattaa seitsemän temaattista työohjelmaa sekä läpäiseviä toimia, muita työohjelmia, ohjeita ja periaatteita. Temaattiset työohjelmat koskevat metsien, kuivien ja puolikuivien maa-alueiden, vuoristojen, maatalouden, sisävesien, merien ja rannikoiden sekä saarten monimuotoisuutta.

Biodiversiteettisopimuksen vuoden 2010 osapuolikokouksessa päätettiin, että luonnon köyhtyminen on pysäytettävä vuoteen 2020 mennessä. Kunnianhimoisen tavoitteen toimeenpanon tukemiseksi hyväksyttiin strateginen suunnitelma vuosille 2011–2020. Siihen sisältyy 20 tavoitetta (ns. Aichi-tavoitteet), jotka on ryhmitelty seuraavan viiden strategisen päämäärän alle:

1. Valtavirtaistetaan luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö hallinnossa ja yhteiskunnassa.
2. Vähennetään luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia välittämiä paineita ja edistetään sen kestävästä käyttöä.
3. Parannetaan luonnon monimuotoisuuden tilaa turvaamalla ekosysteemit, lajit ja perinnöllinen monimuotoisuus.

4. Turvataan luonnon monimuotoisuudesta ja ekosysteemi-palveluista saatavat hyödyt kaikille.
5. Parannetaan luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kes-tävän käytön toimeenpanoa osallistavalla suunnittelulla, tietojen hallinnalla ja toimintamahdollisuuksien ja -kykyjen kehittämisellä.

Strategiseen suunnitelmaan sisältyy myös kansallisten ja alueellisten tavoitteiden asettamisen ja indikaattorien kehittämisen seuranta. Strategisen suunnitelman toimeenpanon välineitä ovat sopimuksen työohjelmat ja maiden kansalliset biodiversiteettistrategiat ja toimintaohjelmat, jotka tuli päivittää vuoteen 2015 mennessä uuden strategisen suunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Yhteensä 154 uutta kansallista biodiversiteettistrategiaa ja toimintaohjelmaa (NBSAP) oli laadittu 14.3.2018 mennessä. Näistä 15 oli maan ensimmäisiä NBSAP:ia.

Suojelualuetyöohjelmaa tarkennettiin sopimuksen osapuolikokouksen päätöksellä vuonna 2010. Työohjelman päätavoitteena on kattavan maailmanlaajuisen suojelu-alueverkoston muodostaminen maa- ja merialueille sekä suojelualueiden ekosysteemien ja luontotyyppien ennallistaminen vuoteen 2020 mennessä. Suojelu-alueverkosto koostuu kansallisista ja alueellisista suojelualuejärjestelmistä ja sen tulee olla tehokkaasti hoidettu ja ekologisesti edustava.

Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokousten huomion kohteena on ollut suojelu-alueiden kustannusten ja hyötyjen arvottaminen sekä niiden ekosysteemipalvelut. Myös ekosysteemien roolia ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa sekä ilmastosopimuksen ja biodiversiteettisopimuksen yhteistyötä on korostettu.

Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokous hyväksyi vuonna 2008 voimavarojen mobilisointistrategian, jonka mukaisesti osapuolten tulee laatia kansallisten strategioiden edistämiseksi kansalliset rahoitussuunnitelmat tai -strategiat. Aichi-tavoitteen 20 mukaisesti sekä julkisen että yksityisen rahoituksen tarjoamien resurssien tulisi nousta huomattavasti nykyisestä tasosta vuoteen 2020 mennessä. Kehitys-maiden tuki sovittiin kaksinkertaistettavaksi vuoteen 2015 mennessä vuosikeski-arvon perustasosta 2006–2010. Tämä taso tulisi säilyttää vuoteen 2020. Kaikkien sopimusosapuolten tulee raportoida biodiversiteetin suojelua tukevien toimien kansallisesta rahoituksesta ja myös rahoitusvajeesta tavoitteiden saavuttamiseksi.

Työ jatkuu tulevilla osapuolikokouksissa, joissa riittävät resurssit tulevat olemaan keskeinen aihe ja haaste. Riittävillä resursseilla voidaan varmistaa sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen. Sopimussihteeristöä on pyydetty tarkastelemaan vaihtoehtoja varojen mobilisoimiseksi yhteistyössä osapuolten ja muiden toimijoiden kanssa (ml. innovatiiviset rahoitusmekanismit). Erilaisten rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämisen tehostamiseksi osapuolia on kehoitettu ottamaan biodiversiteettikysymykset huomioon kehitystoimissaan. Agenda2030 ja erityisesti SDG-tavoitteet 14 ja 15 (elämä maalla ja vesissä) ovat suoraan biodiversiteettisopimuksen Aichi-tavoitteita tukevia.

Tasa-arvokysymykset ovat olleet runsaasti esillä biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksissa. Suomi on saanut erityistä kiitosta niiden edistämisestä sopimuksessa. Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksessa vuonna 2014 hyväksyttiin tasa-arvotoimintasuunnitelma (*Gender Plan of Action*), joka korostaa tasa-arvon valtavirtaistamista kaikkiin sopimuksen kolmeen päämäärään ja toimiin. Tasa-arvotoimintasuunnitelma koskee vuosia 2015–2020. Sopimuspuolet raportoivat toimintaan tasa-arvotoimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi.

Biodiversiteettisopimuksen ja sen alaisten pöytäkirjojen rahoitusmekanismina toimii Maailmanlaajuinen ympäristörahoitus (GEF). Biodiversiteettisopimuksen ja pöytäkirjojen sopimuspuolet ohjeistavat GEF:n toimintaa sopimusalueillaan osapuolikokousten päätöksillä.

Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja

Biodiversiteettisopimuksen alainen Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja sääntelee elävien muuntogeenisten organismien (*Living Modified Organism, LMO*) kansainvälisten siirtojen turvallisuutta.

Bioturvallisuuspöytäkirjan tavoitteena on varmistaa, ettei eläviä muuntogeenisiä organismeja viedä sopimusvaltioihin ilman maiden suostumusta. Päätökset perustuvat tieteelliseen riskinarviointiin, jonka perusteella voidaan määrittää tarvittavat riskinhallintatoimet. Pöytäkirja määrittää muuntogeenisten organismien kuljetusta, käsittelyä, pakkaamista ja tunnistamista koskevat periaatteet.

Bioturvallisuuspöytäkirjaan sisältyy ennakkosuostumusmenettely, jota sovelletaan, kun eläviä muuntogeenisiä organismeja siirretään ensimmäistä kertaa valtion rajojen yli tarkoituksena levittää niitä ympäristöön esimerkiksi viljeltäväksi tai kenttäkokeissa. Ennakkosuostumusmenettelyn mukaan muuntogeenisten organismien tuonti edellyttää vastaanottajamaan hyväksyvää päätöstä. Ennakkosuostumusmenettelyä ei sovelleta, kun eläviä muuntogeenisiä organismeja siirretään valtion rajojen yli käytettäväksi elintarvikkeena, rehuna tai jatkojalostukseen. Näissä tapauksissa pöytäkirjan vaatimat tiedot elävistä muuntogeenisistä organismeista talletetaan yleisesti saataville bioturvallisuuden tiedonvälitysjärjestelmään (*Biosafety Clearing House*, BCH). Bioturvallisuuspöytäkirja ei sääntelee kuollutta geneettisesti muunneltua materiaalia, kuten esimerkiksi maissi- tai soijajauhoa.

Bioturvallisuuspöytäkirjan strategisessa suunnitelmassa vuosille 2011–2020 kehoitetaan osapuolia arvioimaan ja linjaamaan kansallisia biodiversiteettistrategioitaan ja toimintaohjelmiaan pöytäkirjan tavoitteiden mukaisiksi. Osapuolikokouksessa vuonna 2016 tuotiin esille huoli siitä, ettei strategisen suunnitelman indikaattoreiden avulla voida tarpeeksi hyvin seurata tuloksia ja pöytäkirjan toimeenpanoa. Tähän tullaan kiinnittämään jatkotyössä erityistä huomiota.

Samassa osapuolikokouksessa sovittiin myös Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaa täsmentävästä erillisestä lisäpöytäkirjasta (ns. Nagoya-Kuala Lumpurin lisäpöytäkirja), joka sisältää määräyksiä vahinkojen korjaamisesta silloin, kun valtion rajat ylittävien elävien muuntogeenisten organismien siirroista aiheutuu vahinkoja biologiselle monimuotoisuudelle. Lisäpöytäkirjassa ei ole määräyksiä yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisesta, mutta lisäpöytäkirjan hyväksymistä koskevan osapuolikokouksen päätöksen liite sisältää ohjeita tällaisia tilanteita varten.

Bioturvallisuuspöytäkirjan osapuolen tekemien päätösten tulee perustua tieteelliseen riskinarviointiin ottaen huomioon varovaisuusperiaate. Tieteellinen tieto tulisi tallettaa bioturvallisuuden tietojärjestelmään (BCH) mukaan lukien tiedot alueellisesta ja kansainvälisestä tieteellisestä yhteistyöstä (mm. laitosten verkostoituminen, alueelliset ja kansalliset huippuyksiköt, vaihto-ohjelmat, stipendit ja harjoittelu). Tutkimustarve painottuu erityisesti LMO:ien riskinarvioinnin menetelmiin sekä seuranta- ja valvontamenetelmien kehittämiseen.

Nagoyan geenivarapöytäkirja

Nagoyan geenivarapöytäkirja toimii oikeudellisena kehyksenä biodiversiteetti-sopimuksen mukaisen geenivarojen saatavuutta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakoa koskevan tavoitteen täytäntöönpanolle. Nagoyan pöytäkirjan tarkoituksena on luoda yhtenäinen kansainvälinen sääntelyperusta. Pöytäkirjan määräykset eivät koske ihmisen geenivaroja.

Geenivarapöytäkirjalla edistetään geenivarojen ja perinteisen tiedon saatavuutta tutkimus- ja kehittämistarkoituksiin. Näin pyritään varmistamaan geneettisen materiaalin säilyvyys tuleville sukupolville sekä turvaamaan hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakoa luovuttajatahon ja käyttäjätahon välillä.

Geenivarojen hankkiminen edellyttää ennakkosuostumusta geenivarat toimittavalta osapuolelta, ellei sopimuspuoli toisin päättää. Sopimuspuolten tulee varmistaa, että geenivarojen hankintaan tai niihin liittyvään perinteiseen tietoon saadaan tarvittaessa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakkosuostumus tai hyväksyntä ja että kyseiset yhteisöt osallistuvat prosessiin.

Raportointi

Osapuolten tulee raportoida sopimuksen toimeenpanoa koskevista toimistaan ja näiden tehokkuudesta sopimuksen tavoitteiden saavuttamisessa. Sopimuksen toimeenpanosta on raportoitu kansallisesti tähän mennessä viidesti. Kuudes kansallinen raportti tulee toimittaa sihteeristölle joulukuuhun 2018 mennessä. Siinä tulee painottaa strategisen suunnitelman (2011–2020) toimeenpanoa ja edistymistä sekä näihin liittyviä mittareita. Vuonna 2010 otettiin ratkaiseva askel eteenpäin biodiversiteettia koskevien sopimusten välisten synergioiden kehittämistyössä. Tavoitteena on kehittää kaikkien kuuden biologista monimuotoisuutta koskevan sopimuksen (CBD, Ramsar, CMS, CITES, IT-PGRFA, WHC) raportointia muun muassa sähköisen raportoinnin avulla siten, että vältettäisiin raportoitavien asioiden päällekkäisyyksiä. Suurin haaste raportoinnin kannalta on edelleen tiedon puute luonnonympäristön tilasta ja sen kehityksestä erityisesti kehitysmaissa.

Cartagenan bioturvapöytäkirjan toimeenpanosta on tähän mennessä raportoitu kansallisesti kolmesti, viimeksi vuonna 2015. Nagoyan geenivarapöytäkirjan toimeenpanosta on raportoitu kansallisesti vuonna 2017.

4.1.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Osapuolia kehoitetaan mobilisoimaan riittävästi rahoitusta eri mekanismien kautta biodiversiteettisopimuksen tavoitteita tukevaan työhön kehitysmaissa (etenkin vähiten kehittyneissä maissa, pienissä saarivaltioissa ja siirtymätalousmaissa) painottaen erityisesti strategisen suunnitelman päämääriä ja tavoitteita biodiversiteetin säilyttämiseksi. Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokousten huomion kohteena on ollut kehittyneiden maiden vastuu tukea kehitysmaiden sopimusvelvoitteiden saavuttamista rahoituksen ja teknisen avun kautta. Vuonna 2010 hyväksytty voimavarojen mobilisointistrategia (ks. kappale 4.1.2) kehottaa osapuolia ottamaan biodiversiteettikysymykset huomioon kehitysyhteistyötoimia suunnitellessaan ja muun muassa köyhydenvähentämisstrategioissaan.

Bioturvallisuuspöytäkirjan vuoden 2016 osapuolikokouksen päätöksessä pyydetään maailmanlaajuisia ympäristöräystä (GEF) jatkamaan spesifistä rahoitusta kehitysmaiden kansallisten bioturvallisuusviitekehysten toteuttamiseen sekä tukemaan voimavarojen kehittämistä ja projekteja, joilla edistetään pöytäkirjan toimeenpanoa.

Nagoyan pöytäkirjan keskeisenä tausta-ajatuksena on kehitysmaiden tukeminen, jotta voidaan varmistaa, että geenivarjoja hankittaessa saadaan tarjoajamaan suostumus ja että geenivarjoista saatavat hyödyt jakautuvat tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Monilla kehitysmailla on runsaat geenivarat, jotka tekevät niistä siten todennäköisiä tarjoajamaita.

Teknologiansiirto

Biodiversiteettisopimus velvoittaa kehittyneitä maita lisäämään teknologiansiirtoa sekä tekemään teknistä ja tieteellistä yhteistyötä kehitysmaiden kansallisten valmiuksien kehittämiseksi. Tuen tulee edistää luonnon monimuotoisuuden suoje-
lua ja kestävää käyttöä tai geneettisten varojen oikeudenmukaista käyttöä ja niistä saatavien hyötyjen jakoa. Biodiversiteettisopimus korostaa myös alkuperäiskansojen ja perinteisen teknologian merkitystä sopimuksen tavoitteiden saavuttamisessa. Strategiseen suunnitelmaan sisältyy tavoite luonnon monimuotoisuuteen liittyvien teknologioiden ja tieteellisen tiedon laajamittaiseksi jakamiseksi ja siirtämiseksi vuoteen 2020 mennessä.

Sopimuksessa painotetaan kehitysmaiden oikeutta alkuperältään oman geneettisen aineksensa hyödyntämiseen sekä tätä tukevan teknologisen avunannon lisäämiseen. Nagoyan geenivarapöytäkirjan voimaantulon jälkeen osapuolena olevien kehittyneiden maiden tulee myös tukea kehitysmaiden valmiuksia pöytäkirjan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Bioturvallisuuspöytäkirjan vuoden 2014 osapuolikokous hyväksyi teknologiansiirtoa ja tieteellisteknologista yhteistyötä koskevan työohjelman. Pöytäkirjassa korostetaan kehitysmaiden valmiuksien parantamista bioturvallisuutta edistävän teknologian ja tiedon siirtämisessä.

Tutkimus ja seuranta

Biodiversiteettisopimus ja sen alaiset pöytäkirjat painottavat tarvetta kehitysmaiden ja siirtymätalousmaiden toimintavalmiuksien kehittämiseksi, teknologiansiirron edistämiseksi ja rahoituksen lisäämiseksi. Sopimuksen osapuolia kehoitetaan tukemaan biodiversiteetin suojelua ja kestäväää käyttöä edistävää tutkimusta erityisesti kehitysmaissa. Osapuolten tulee myös edistää sopimuksen toimeenpanoa tukevaa tieteellisteknistä yhteistyötä yhteisten tutkimusohjelmien ja yhteishankkeiden kautta.

Luonnon monimuotoisuuden seurannasta ja arvioinnista on tehty useita päätöksiä, joissa kehoitetaan kehittyneitä maita parantamaan kehitysmaiden toimintavalmiuksia (*capacity building*) sekä tarjoamaan kehitysmaille koulutusta ja rahoitusta kansallisten luonnon monimuotoisuuden indikaattorijärjestelmien luomiseen ja seurantaohjelmien suunnitteluun. Lisäksi päätöksissä on kehoitettu kehittämään biologista monimuotoisuutta kuvaavia indikaattoreita osana kansallisia biodiversiteettitoimintaohjelmia.

Koulutus ja julkinen tiedotus

Osapuolilla on mahdollisuus tekniseen ja tieteelliseen tiedonvälitykseen ja yhteistyöhön biodiversiteettisopimuksen tiedonvälitysmekanismin (*Clearing House Mechanism*, CHM), bioturvallisuuspöytäkirjan bioturvallisuuden tietojärjestelmän (BCH) sekä geenivarapöytäkirjan tiedonvälitysmekanismin (*Access and Benefit-Sharing Clearing-House*, ABSCH) kautta. Osapuolena olevia kehittyneitä maita veloitetaan tukemaan kehitysmaiden tieteellistä ja teknistä koulutusta sekä

biodiversiteettisopimuksessa että bioturvallisuuspöytäkirjassa. Osapuolten tulee myös tarpeen mukaan tehdä yhteistyötä biodiversiteettiä koskevien koulutus- ja valistusohjelmien kehittämisessä.

Sopimuspuolet hyväksyivät viestintää, kasvatusta ja yleistä tietoisuutta koskevan työohjelman ja viestintästrategian biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksessa vuonna 2016. Biodiversiteettisopimuksen keskeinen tavoite on parantaa teknologian siirrolla ja osaamisen kartoittamisella kehitysmaiden valmiuksia ja tiedonvälitystä.

Lisäksi biodiversiteettisopimuksen puitteissa korostetaan tietoisuuden, osallistumisen ja koulutuksen merkitystä kaikilla tasoilla. Tämä sisältää niin kansallisen kuin alueelliset tasot mukaan lukien päätöksentekijät, sidosryhmät ja kansalaiset.

Valmiuksien parantaminen

Kehitysmaiden valmiuksien parantamista painotetaan sekä biodiversiteettisopimuksessa, geenivarapöytäkirjassa että bioturvallisuuspöytäkirjassa. Osapuolena olevien kehittyneiden maiden tulee edistää kehitysmaiden kansallisia toimintavalmiuksia tukemalla maiden henkilövoimavaroja ja hallintorakenteita sopimuksen päämäärien toteuttamiseksi. Sopimuksen strategisen suunnitelman yhtenä päämääränä on kehittää osapuolten taloudellisia, inhimillisiä ja tieteellisteknisiä valmiuksia toimeenpanna sopimuksen velvoitteita. Erityisesti kehitysmailla ja siirtymätalouksille tulee turvata sopimuksen kolmen päämäärän toteuttamiseen tarvittavat voimavarat.

Bioturvallisuuspöytäkirjan ensimmäisessä osapuolikokouksessa perustettiin bioturvallisuuden tietojärjestelmä edistämään pöytäkirjan toimeenpanoa. Sen yhteyteen on luotu asiantuntijarekisteri, jonka tarkoituksena on tarjota kehitys- ja siirtymätalouksille tukea ja koulutusta bioturvallisuuteen liittyvissä tieteellisissä, teknisissä, juridisissa ja hallinnollisissa kysymyksissä.

Biodiversiteettisopimuksessa todetaan, että kehitysmaiden mahdollisuudet toteuttaa sopimusvelvoitteitaan riippuvat pitkälti siitä, kuinka tehokkaasti kehittyneet maat toteuttavat rahoitukseen ja teknologiansiirtoon liittyviä sitoumuksiaan. Sopimuksen ensimmäisessä osapuolikokouksessa hyväksyttiin luettelo kehittyneistä maista, jotka ottivat velvollisuudekseen auttaa kehitysmaita toteuttamaan sopimus-

velvoitteita. Bioturvallisuuspöytäkirjassa korostetaan eri tavoin tapahtuvaa osapuolten yhteistyötä.

Kehittyneiden maiden tulee ottaa huomioon teknologiansiirtoon ja rahoitukseen liittyvissä toimissaan erityisesti vähiten kehittyneiden ja ympäristöltään kaikkein haavoittuvimpien maiden tarpeet ja asema. Kehittyneiden maiden tulee myös kiinnittää erityistä huomiota sellaisiin kehitysmaihiin, jotka ovat erityisasemassa biologisen monimuotoisuuden maailmanlaajuisen jakautumisen ja sijainnin suhteen tai jotka ovat erityisen riippuvaisia biologisesta monimuotoisuudesta.

Cartagenan pöytäkirjan osapuolikokouksessa vuonna 2006 hyväksyttiin päivitetty valmiuksien kehittämistä koskeva toimintasuunnitelma. Suunnitelma arviointiin vuonna 2011. Vuosittain järjestettävissä valmiuksien kehittämistä koskevissa koordinaatiokokouksissa avunantaja- ja avun vastaanottajamaat sekä kansainväliset järjestöt keskustelevat teknisen avun kehittämistarpeista ja -suunnasta. Koordinaatiokokous raportoi suosituksistaan osapuolikokoukselle.

4.1.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksessa vuonna 2014 julkaistiin neljäs luonnon monimuotoisuuden tilaa koskeva maailmanlaajuinen katsaus (*Global Biodiversity Outlook 4*, GBO 4). Katsaus perustuu osapuolten toimittamiin maaraaportteihin. Se tiivistää tiedon luonnon monimuotoisuuden tilasta ja kehityssuuntauksista sekä esittää päätelmiä yleissopimuksen myöhemmälle toimeenpanolle. Raportin mukaan Aichi-tavoitteiden osatavoitteissa on edistytty, mutta saavutukset ovat riittämättömiä luonnon monimuotoisuuden häviämisen pysäyttämiseksi. Vuoteen 2020 ulottuvien tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Nisäkkäiden populaatiokokojen muutokset kuvaavat hyvin luonnon monimuotoisuuden vähenevän vakavuutta. Esimerkiksi selkärangaislajien populaatioiden yksilömäärät ovat vähentyneet 58 % vuosina 1970–2012.⁵

Biodiversiteettisopimuksen strategisen suunnitelman keskeisiä haasteita ovat erityisesti kansalaisten ja sidosryhmien puutteellinen osallistaminen, taloudellisten kannustimien käytön vähäisyys, inhimillisten voimavarojen puute, rahoituksen vähäisyys sekä teknologian ja tietotaidon siirron vähäisyys. Lisäksi haasteena on se,

5 WWF:n Living Planet Index.

että biodiversiteettisopimuksen tavoitteet eivät ole saavuttaneet yhtä suurta poliittista mielenkiintoa kuin ilmastopimuksen, vaikka luonnon monimuotoisuuden häviäminen on vakava uhka, jonka torjunta edellyttää mittavia toimenpiteitä.

Sopimuksen tehokkaampi toimeenpano edellyttää yhteistyötä ympäristösopimusten välillä. Esimerkiksi ilmastomuutos ja biodiversiteettikato ovat läheisesti kytöksissä toisiinsa. Tekninen asiantuntijaryhmä onkin kokoontunut biodiversiteettisopimuksen puitteissa etsimään sekä ilmasto- että biodiversiteettisopimuksia tukevia yhteisiä ratkaisuja. Työryhmän suositusten hyödyntäminen sopimuksen toteutuksessa on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että työryhmä toimii muodollisesti vain biodiversiteettisopimuksen alla, mikä vähentää suositusten omaksumista ilmastopimuksessa.

Edistyminen sopimuksen velvoitteiden mukaisten biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä koskevien strategioiden ja toimintaohjelmien (NBSAPs) laatimisessa on ollut tyydyttävää. Sopimuksen osapuolista 97 % on laatinut biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman tai toisen näistä.

Suojelualuetyössä on myös edistytty, sillä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana suojelualueiden pinta-ala on maa-alueilla kasvanut yhdeksästä prosentista kolmeentoista prosenttiin. Suojelualuetyössä alkuperäiskansoille ja paikallisyhteisöille on viime aikoina annettu entistä suurempi huomio. Silti meristä kuitenkin vain 1,4 % on suojelun piirissä. Vuonna 2010 päästiin sopuun kunnianhimoisista aikaan sidotuista ja määrällisistä tavoitteista suojelun tehostamiseksi: vuoteen 2020 mennessä. Silloin päätettiin, että vuonna 2020 suojelun piirissä tulee olla 17 % maa-alueista sekä 10 % sisävesistä ja rannikko- ja merialueista. Lisäksi rappeutuneiksi päästetyistä ekosysteemeistä 15 % on ennallistettava. YK:n merioikeusyleissopimuksen puitteissa on käynnistetty hallitustenväliset neuvottelut biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolisilla merialueilla tukevan sopimuksen solmimiseksi (ks. lisää kappale 6.1.4).

Viime vuosina biodiversiteettisopimuksen neuvotteluissa keskeisiksi asioiksi ovat nousseet erityisesti geenivarojen saatavuuteen ja hyötyjen jakoon liittyvät kysymykset (*access and benefit-sharing*, ABS). Digitaalinen, geneettinen sekvenssitieto sekä synteettinen biologia ovat nousseet uusiksi haasteiksi.

4.1.5 Euroopan unionin sitoumukset

Kesäkuussa 2010 julkaistiin Euroopan komission tiedonanto *”Luonnonpääoma elämämme turvaajana – luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020”*. Sen päätavoite on vuoteen 2020 mennessä pysäyttää EU:n luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen sekä edistää ekosysteemien ennallistamista mahdollisimman pitkälle. Tiedonantoon sisältyy myös alatavoite, jonka mukaan EU:n tulee lisätä toimiaan koko maailman luonnon monimuotoisuuden häviämisen torjumiseksi vuoteen 2020 mennessä. Biodiversiteettinäkökohtien sisällyttäminen sektorikohtaisiin ja alueellisiin kehitysyhteistyö-ohjelmiin katsotaan tärkeäksi.

Tiedonannon liitteenä oleva toimintasuunnitelma sisältää linjauksia, joiden tavoitteena on antaa tukea biodiversiteetille ja ekosysteemipalveluille EU:n kehitysyhteistyössä. Tiedonannossa mainitaan lisäksi useita kumppanuushankkeita biodiversiteetin suojelemiseksi. Tärkeimmät niistä ovat luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden arvottamishankkeen TEEBin (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) edistäminen sekä kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen ja yhteistyö EU:n syrjäisimpien alueiden ja EU:n merentakaisen alueiden kanssa (BEST-aloite, *Biodiversity and Ecosystem Services in Territories of European overseas*). Lisäksi korostetaan yhteistyötä ja synergioita luonnon monimuotoisuutta koskevien sopimusten välillä ja yhteisistä painopisteistä sopimista Rion sopimukset (biodiversiteetti-, ilmasto- sekä aavikoitumissopimukset) mukaan lukien.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että strategian tavoitteiden ja EU:n globaalien sitoumusten saavuttaminen edellyttää panostamista resurssien mobilisointiin.

HALLITUSTENVÄLINEN IPBES-PANEELI

Luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluita koskeva hallitustenvälinen paneeli (*Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) perustettiin Panamassa vuonna 2012. Paneelin sihteeristö sijaitsee Bonnissa, Saksassa. Paneelin jäseninä on tällä hetkellä 124 maata, mukaan lukien Suomi.

IPBES-paneelin perustaminen oli merkittävä läpimurto. Keskustelua tieteen ja politiikan välisen vaikutuspinnan vahvistamiseksi oli käyty jo vuodesta 2005 lähtien, jolloin vuosituhanen ekosysteemi-arvio (*Millennium Ecosystem Assessment*, MA) julkaistiin.

Paneelin tavoitteena on tarkastella koko luonnon monimuotoisuuden kirjoa geneettiseltä, laji- ja ekosysteemitasolta niin maaekosysteemeissä, sisävesissä kuin rannikkoalueilla ja merissä. Samalla paneelin tarkoituksena on seurata luonnosta saatavien ihmiselle välttämättömien ekosysteemipalveluiden (kuten ravinto, raaka-aineet, kuidut, pölytys jne.) tilaa ja kehitystä.

IPBES-paneeli on hallitustenvälinen mekanismi. Tutkijoiden ohella myös hallitusten edustajat hyväksyvät tieteellisten avainlöydösten perusteella päätöksentekijöille annettavat suositukset. Paneeli on toiminnassaan riippumaton, mutta sen on tarkoitus palvella ensisijaisesti biodiversiteettisopimuksia koskevan päätöksenteon tarpeita. Myös muut sopimukset ja YK:n elimet hyötyvät paneelin toiminnasta. Sen työn kautta pystytään paremmin nostamaan esille biodiversiteettikadon syitä niin globaalilla kuin alueellisella tasolla, tarjoamaan uusia työkaluja suojelun ja kestäväen käytön tehostamiseksi sekä todentamaan ihmisen hyvinvoinnin yhteys ekosysteemipalveluihin. Pitkällä tähtäimellä paneelin odotetaan vahvistavan biodiversiteettisopimusten näkyvyyttä ja tehostavan työtä biodiversiteettikadon torjumiseksi.

IPBES-paneeli tuottaa päätöksenteon tueksi tieteelliseen sekä paikallisten ja alkuperäisasukkaiden kokemusperäiseen tietoon perustuvia arviointiraportteja luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen tilasta. Ensimmäisen toimintakauden 2014–2018 keskeisiä töitä ovat olleet monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen tilan arviointi maailmanlaajuisesti ja alueellisesti. Sen lisäksi on laadittu neljä maailmanlaajuisia teema-arviointia, joiden aiheina ovat olleet pölyttäjät ja ruuan tuotanto, heikentyneiden maa-alueiden ennallistaminen, vieraslajit ja niiden kontrollointi sekä monimuotoisuuden kestävä käyttö ja suojelu. Vuonna 2018 julkaistiin myös alueelliset monimuotoisuusarviot.

Kansallisesti IPBES-paneelin tavoitteita toteuttaa ympäristöministeriön asettama Luontopaneeli. Luontopaneelissa on 20 jäsentä yliopistoista, tutkimuslaitoksista, Suomen Akatemiasta ja aiheen kannalta keskeisistä ministeriöistä. Sen tavoitteena on toimia tieteen ja politiikan rajapinnassa sekä nostaa keskusteluun IPBES-paneelin kannalta ajankohtaisia kysymyksiä. Luontopaneeli esimerkiksi soveltaa IPBES-paneelin laajojen arviointiraporttien tuloksia Suomen oloihin ja viestii niistä eri tahoille. Luontopaneelin tehtävänä on myös lisätä IPBES-paneelin ja sen tekemän työn tunnettavuutta Suomessa. Lisäksi se aktivoi ja innostaa tutkijoita ja muita asiantuntijoita mukaan IPBES-työhön sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Suomalaisia tutkijoita on mukana jo muun muassa luonnon ja sen hyötyjen arvottamiseen, politiikkakeinoihin ja ennallistamiseen liittyvien kansainvälisten raporttien laadinnassa.

4.2 Uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (CITES)

4.2.1 Sopimuksen tavoite

Uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, CITES) tavoitteena on varmistaa, että luonnonvaraisilla eläimillä ja kasveilla käytävä kansainvälinen kauppa ei vaaranna lajien säilymistä.

4.2.2 Sopimuksen sisältö

CITES-sopimuksella säännellään uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa eli kaikkea niillä käytävää tuontia ja vientiä. Sopimuksen piiriin kuuluvat lajit on lueteltu sopimuksen lajiliitteissä I, II ja III. Sopimuksen piiriin kuuluu lajeja, joiden on todettu uhanalaistuneen ja lajeja, jotka ovat vaarassa tulla uhanalaisiksi niillä käytävän kansainvälisen kaupan seurauksena.

Sopimus kattaa noin 36 000 lajia, jotka luetellaan sopimuksen liitteissä. Näistä noin 5 800 on eläinlajeja ja loput kasveja. Kaikkien sopimuksen kattamien lajien tuonti, vienti, jälleenvienti ja merestä tuonti, eli valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolisilta alueilta otettujen eläinten tai kasvien maahantuonti, on luvanvaraista. Sopimus koskee näiden lajien eläviä ja kuolleita yksilöitä, niiden osia sekä niistä valmistettuja

tuotteita. Kauppaa säännellään pääasiassa eriasteisin tuonti- ja vientirajoituksin, jotka riippuvat lajin uhanalaisuudesta ja siitä, kuinka paljon sen kannat kestävät käyttöä. Lajiliitteen I mukaisten tiukimmin säänneltyjen lajien tuonti ja vienti kaupallisiin tarkoituksiin on kokonaan kielletty. Tällaisia lajeja ovat muun muassa useimmat sarvikuonot ja norsut, ruskeakarhu, ilves, susi, leopardi ja gepardi. Lajiliitteessä II luetellaan lajit, jotka ovat vaarassa uhanalaistua, ellei kauppaa säännellä. Lajiliitteeseen III voivat osapuolet listata maansa lajeja, joiden kauppaa muiden osapuolten kanssa halutaan CITES-sopimuksella säädellä.

Sopimuksella on kaksi erillistä tieteellis–teknistä neuvoo-antavaa komiteaa: eläinkomitea ja kasvikomitea. Sopimuksen pysyvä komitea muun muassa ohjaa sopimuksen sihteeristön työtä ja valvoo sopimuksen työohjelman budjettia, koordinoi muiden komiteoiden ja työryhmien työtä sekä valmistelee osapuolikokouksia.

Sopimus on kehitysmaiden kannalta tärkeä. Se kattaa useita kehitysmaissa esiintyviä taloudellisesti merkittäviä eläin- ja kasvilajeja, joiden kestävä hyödyntäminen voi jatkua lupamenettelyn kautta. Sopimuksen tämänhetkisen strategisen vision (2008–2020) tavoitteena on sopimuksen tehokkaampi toimeenpano, sen taloudellisen perustan turvaaminen sekä sopimuksen roolin kasvattaminen kansainvälisellä ympäristöagendalla. Strategiseen visioon sisältyy myös biodiversiteetin kestävä käytön edistäminen. Poliittisesti merkittävä asia on ollut Afrikan maiden norsunluukauppaa koskeva päätöksenteko.

4.2.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

CITES-sopimus ei erikseen määrittele kehitysmaita ja kehittyneitä maita, eikä siihen liity erillisiä velvoitteita kehitysmaiden tukemiseksi. Osapuolikokousten päätöksissä kuitenkin huomioidaan sopimuksen toimeenpanoon köyhissä maissa liittyvät ongelmat sekä kehittämis- ja neuvontatarpeet. Kehitysmaita tuetaan lisäksi monin erilaisin tavoin sopimuksen toimeenpanon vahvistamiseksi.

4.2.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

CITES-sopimusta pidetään yhtenä tehokkaimmista kansainvälisistä ympäristösopimuksista, vaikka se joutuukin painimaan suurten kaupallisten intressien ja organisoituneen rikollisuuden kanssa.

Sopimuksen tekee tehokkaaksi se, että maita voidaan rangaista sääntöjen rikkomisesta asettamalla osapuolikokouksen tai pysyvän komitean päätöksellä väliaikaisia lisärajoitteita CITES-lajien kaupalle. Kun valtio ryhtyy noudattamaan sääntöjä, väliaikainen kaupanrajoitus poistetaan.

CITES-sopimuksen suurimpana haasteena on taata riittävä rahoitus kehitysmaille sopimuksen kansallisen toimeenpanon tukemiseksi. Lisäksi haasteena on jatkuvasti ja voimakkaasti kasvava eläin- ja kasvilajien kansainvälinen kauppa ja sen laittomat ulottuvuudet.

Kehitysmaille ei ole riittäviä lainsäädännöllisiä tai taloudellisia edellytyksiä kansallisten CITES-viranomaisten perustamiseen ja ylläpitoon.

CITES-sopimuksella ei ole rahoitusmekanismia. Sen rahoitus perustuu osapuolten vuosimaksuihin, jotka maksetaan UNEP:n hallinnoimaan CITES-tukirahastoon. Maksujen yhteenlaskettu suuruus on noin 6,2 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria vuodessa. Tämän lisäksi CITES-sihteeristö suorittaa erillisiä projekteja jäsenmaiden ja kansalaisjärjestöjen vapaaehtoisten lahjoitusten turvin. Kehitysmaiden osallistumista osapuolikokouksiin ja muihin kokouksiin tuetaan CITES-sopimuksen niin kutsutun *Sponsored Delegates* -projektin varoista, joka rahoitetaan osapuolten vapaaehtoisilla korvamerkityillä maksuilla. Myös Suomi on tukenut kehitysmaita rahoittamalla niiden osallistumista CITES-osapuolikokouksiin.

4.2.5 Euroopan unionin sitoumukset

CITES-sopimus on toimeenpantu EU:ssa unionin yhteisellä lainsäädännöllä, jota EU:n alueella toimivien tulee noudattaa. EU:n lainsäädännössä säädetään ulkorajat ylittävän tuonnin ja viennin lisäksi myös EU:n sisäisestä kaupallisesta toiminnasta ja elävien eläinten siirroista. Keskeisin osa EU:n CITES-lainsäädäntöä on neuvoston asetus (EY) N:o 338/97 luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (ns. CITES-perusasetus). Asetuksen yhteydessä julkaistut lajiliitteet, joissa luetellaan EU:n CITES-sääntelyn alaiset lajit, ovat vanhentuneet. Tällä hetkellä voimassa olevat lajiliitteet A, B, C ja D on annettu komission asetuksella (EU) 2017/160. Lajiliiteasetusta tarkistetaan ja päivitetään 1–2 vuoden välein. Eri lajiliitteissä olevien lajien tuonti, vienti ja sisäkauppa vaativat erilaisia lupia. Lupamenettelystä ja lupien myöntämisperusteista on säädetty perusasetuksen lisäksi komission toimeenpanoasetuksella (EY) N:o 865/2006 muutoksineen.

EU:n rajat ylittävän kaupan lisäksi EU-lainsäädäntö sääntelee myös unionin sisäistä uhanalaisten lajien kauppaa. Kaupalla tarkoitetaan ostamista, ostajaksi tarjoutumista, hankkimista kaupallisiin tarkoituksiin, kaupallisessa tarkoituksessa näytteille asettamista, käyttöä hyötymistarkoituksissa sekä myyntiä, hallussapitoa myyntiä varten, myytäväksi tarjoamista tai myymistä varten kuljettamista.

4.3 Muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelua koskeva yleissopimus (CMS)

4.3.1 Sopimuksen tavoite

Muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelusta annettu yleissopimus (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, CMS*), eli Bonnin sopimus, on puitesopimus, jonka tarkoituksena on muuttavien eläinlajien ja niiden elinympäristöjen suojelu sekä kestävä käyttö lajien koko muuttoreittien alueella. Sopimuksen tavoitteena on suojella säännöllisesti maiden välisiä hallinnollisia rajoja ylittävien luonnonvaraisten eläinten populaatioita.

4.3.2 Sopimuksen sisältö

CMS-sopimukseen sisältyy kaksi liitettä. Liitteessä I luetellaan erittäin uhanalaiset lajit, joiden tiukkaan suojeluun osapuolet pyrkivät. Toimenpiteet sisältävät kyseisten lajien rauhoittamisen. Lisäksi osapuolten tulee pyrkiä edistämään muun muassa elinympäristöjen suojelua ja ennallistamista sekä vähentämään muuttoa vaikeuttavia tekijöitä. Liitteessä II luetellaan lajit, joiden suojelutilanne on epäsuotuisa ja joiden suojelu edellyttää kansainvälistä yhteistyötä sekä lajit, jotka merkittävästi hyötyisivät kansainvälisestä yhteistyöstä suojelutoimien suunnittelussa ja toteutuksessa.

CMS-sopimusta toimeenpannaan pääasiallisesti sen alaisuuteen luotujen tiettyjä eläinryhmiä koskevien alueellisten sopimusten ja yhteisymmärryspöytäkirjojen kautta. Alueellisia sopimuksia on tähän mennessä solmittu seitsemän:

1. Sopimus Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta (*Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, AEWA*)

2. Sopimus albatrossien ja ulappaliitäjien suojelusta (*Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels, ACAP*)
3. Mustanmeren, Välimeren ja sen viereisen Atlantin alueen pikkuvalaiden suojelua koskeva yleissopimus (*Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea and Contiguous Atlantic Area, ACCOBAMS*)
4. Itämeren, Koillis-Atlantin, Irlanninmeren ja Pohjanmeren pikkuvalaiden suojelusopimus (*Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas, ASCOBANS*)
5. Gorilloiden ja niiden elinympäristöjen suojelua koskeva sopimus (*Agreement on the Conservation of Gorillas and Their Habitats*)
6. Euroopan lepakoita ja niiden elinympäristöjä koskeva alueellinen suojelusopimus (*Agreement on the Conservation of Small Cetaceans in the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas, EUROBATS*)
7. Sopimus Vattimeren hylkeiden suojelusta (*Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea*)

Alueellisista sopimuksista Suomi on sitoutunut seuraaviin sopimuksiin: AEWA, EUROBATS sekä ASCOBANS.

Lisäksi yhteisymmärryspöytäkirjojen kautta pyritään suojelemaan muun muassa Afrikan-Euraasian petolintuja, Afrikan länsirannikon merikilpikonnaa, Intian valtameren ja Kaakkois-Aasian merikilpikonnaa, Länsi-Afrikan norsuja sekä haita koko niiden levinneisyysalueilla. Suomi on allekirjoittanut Afrikan-Euraasian muuttavien petolintujen suojelua koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan (*Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia, Raptors MoU*).

CMS-sopimuksen rahoitus perustuu osapuolten vuosimaksuihin, jotka maksetaan UNEPin hallinnoimaan sopimuksen tukirahastoon. Jäsenmaksuilla koottavalla rahoituksella voidaan kuitenkin rahoittaa lähinnä keskeiset sihteeristön toiminnot. Varsinaiset suojeluhankkeet ovat vapaaehtoisen lisärahoituksen varassa ja hankkeita on tuettu myös GEF-rahoituksella.

4.3.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

CMS-sopimus ei erikseen määrittele kehitysmaita ja kehittyneitä maita, eikä siihen liity erillisiä velvoitteita kehitysmaiden tukemiseksi. Sopimuksen toimeenpanossa ja alueellisessa yhteistyössä on kuitenkin otettu huomioon maiden erilaiset valmiudet osallistua suojelutyöhön ja kehitysmaita on tuettu monin eri tavoin.

Sopimuksen vuoden 1994 osapuolikokouksessa luotiin ohjelma (*Small Grants Programme*) tukemaan kehitysmaiden toimintavalmiuksia jäsenmaiden ja kansalaisjärjestöjen vapaaehtoisten lahjoitusten turvin. Suomi on tukenut kehitysmaita niiden sopimuksen osapuolikokouksiin osallistumiseksi. Lisäksi Suomi on osallistunut suojeluhankkeiden vapaaehtoiseen rahoitukseen.

4.3.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

CMS-sopimuksen vahvuutena pidetään sitä, että se toimii ”sateenvarjosopimuksena”, joka pystyy synnyttämään alueellisia sopimuksia lajikohtaisen suojelun tehostamiseksi. Sopimuksen kasvu uusien alueellisten instrumenttien kautta on kuitenkin johtanut keskusteluun siitä, miten sopimus tulisi kokonaisuutena organisoida, jotta sen toiminnot ja rakenteet tukisivat toisiaan.

Kun CMS-sopimus luotiin 70-luvun lopulla, sen kaavailtiin saavuttavan lyhyessä ajassa laajan joukon osapuolia ja kasvavan aidosti vaikutusvaltaiseksi sopimukseksi. Sopimus ei kuitenkaan ole saavuttanut tällaista asemaa, sillä osapuolten lukumäärä on tänä päivänä vain 126. On huomattavaa, että G-20-maista⁶ vain puolet on sopimuksen osapuolia. Sopimuksella on pitkään ollut ”eurooppalaisen sopimuksen” maine, joka on kuitenkin väistymässä. Erityisesti Amerikan mantereella sopimuksella on kuitenkin edelleen verraten vähän osapuolia. Toisaalta monet maat ovat CMS-sopimuksen puitteissa solmittujen alueellisten sopimusten osapuolia tai ovat allekirjoittaneet yhteisymmärryspöytäkirjoja, vaikka eivät ole sopimuksen osapuolia.

6 G20-ryhmä on 20 maailman suurimman talouden muodostama foorumi, jonka tehtävä on kehittää maailmanpolitiikkaa ja vastata nykyajan keskeisiin haasteisiin. G20 ryhmä koostuu 19 valtiosta (Argentiina, Australia, Brasilia, Kanada, Kiina, Saksa, Ranska, Intia, Indonesia, Italia, Japani, Meksiko, Venäjä, Saudi-Arabia, Etelä-Afrikka, Etelä-Korea, Turkki, Iso-Britannia ja Yhdysvallat) sekä Euroopan unionista.

CMS-sopimuksen heikkoutena kehitysmaiden kannalta on, että rahoitusmekanismin puutteesta johtuen kehitysmailla ei ole riittäviä resursseja alueellisten sopimusten ja yhteistyöpöytäkirjojen toimeenpanemiseksi. Sopimus on kuitenkin onnistunut jossain määrin hyötymään maailmanlaajuisesta ympäristörahostosta (GEF). Sopimuksen puitteissa tarkastellaan rahoituksen lisäämisen mahdollisuuksia, kuten yhteistyön tiivistämistä GEF:in kanssa.

4.4 Kosteikkojen suojelua koskeva Ramsarin sopimus

4.4.1 Sopimuksen tavoite

Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus (*Convention on Wetlands*), eli Ramsarin sopimus, koskee ensisijaisesti erilaisia kosteikkoja. Tavoitteena on estää vesiperäisten maiden häviäminen nyt ja tulevaisuudessa sekä tunnustaa kosteikkojen ekologinen, taloudellinen, kulttuurinen, tieteellinen ja virkistysellinen arvo. Sopimuksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut suojella vesilintujen muuton- ja pesimäaikaista kosteikkoja ja turvata tärkeiden kosteikkoalueiden verkostoja lintujen muuttoreiteillä. Myöhemmin Ramsarin sopimus on laajentunut käsittämään monenlaiset suojelun ja alueidenkäytön ulottuvuudet. Sopimus käsittää kaikkien kosteikkojen (ml. ihmisten rakentamien) suojelun ja kestävä käytön edistämisen.

4.4.2 Sopimuksen sisältö

Ramsarin sopimuksen mukaisesti kosteikoiksi luetaan kaikki suo- ja vesialueet, jotka ovat luonnon tai ihmisen tekemiä, pysyviä tai väliaikaisia, seisovaa tai virtaavaa vettä, makeaa, suolaista tai murtovettä sekä merialueita, joiden syvyys on laskuveden aikaan enintään kuusi metriä. Suomessa Ramsarin määritelmän mukaisia kosteikkoja ovat Itämeren ja sen rannikon, sisävesien ja rantojen, soiden, kosteiden perinnebiotooppien ja sisämaan tulvametsien luontotyypit.

Ramsarin sopimuksen tärkein instrumentti on Ramsarin kosteikkoalueiden luettelo (*List of Wetlands of International Importance*). Valtioiden tulee sopimukseen liittyessään antaa vähintään yksi ehdotus Ramsar-kohteeksi suojeltavista kansallisista

kosteikkoalueistaan. Ramsarin kosteikkoluettelossa on vuonna 2018 yli 2300 aluetta, joiden yhteispinta-ala on yli 228 miljoonaa hehtaaria. Ramsarin kohdeverkosto on maailmanlaajuisesti laajin ympäristösopimuksiin liittyvä alueverkosto. Sopimus edellyttää Ramsar-alueiden nimeämisen sovittujen kriteerien perusteella. Lisäksi sopimus edellyttää Ramsar-alueen kestävästä käytöstä edistämistä, hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimista Ramsar-alueelle sekä kosteikon ekologisen tilan muutoksista raportoimista. Mikäli nimetyn alueen luontoarvot menetetään eikä niitä pystytä palauttamaan, tulee alue korvata uudella. Sopimus edellyttää maiden välistä yhteistyötä yhteisten alueiden osalta. Lisäksi sopimus edellyttää mailta tutkimusta, tiedotusta, alueiden suunnittelua ja hoitoa, pätevän henkilöstön kouluttamista sekä strategian ja osapuolikokousten päätösten toimeenpanoa.

Sopimussihteeristön alaisuudessa toimivat sopimuksen pysyvä komitea ja neuvonantavat asiantuntijaryhmät tieteellis–teknillisissä (*Scientific and Technical Review Panel*, STRP) sekä koulutukseen ja viestintään (*Communication, Capacity Building, Education, Participation, Awareness*, CEPA) liittyvissä asioissa. Useille kansainvälisille järjestöille⁷ on annettu tärkeä pysyvän tarkkailijan rooli sopimuksen pysyvässä komiteassa ja asiantuntijaryhmissä sekä osapuolikokouksessa. Tieteellis–tekninen asiantuntijatyöryhmä on tuottanut toimintamalleja osapuolille muun muassa vesivarojen ja kosteikkojen hallintaan, suojeluun ja kunnostukseen.

Ramsarin sopimus ei ole varsinainen YK:n alaisen järjestön hallinnoima sopimus, mutta sillä on merkittäviä yhteyksiä muihin maailmanlaajuisiin biodiversiteetin suojelua koskeviin YK-sopimuksiin. Ramsarin sopimus tukee luonnon monimuotoisuuden suojelua. Se on biodiversiteettisopimuksen keskeinen yhteistyötaho erityisesti sisävesiohjelman osalta. Sopimuksen voimassa olevan strategisen suunnitelman (2016–2024) mukaan sopimuksen keskeisin päämäärä on kosteikkojen kestävä käyttö sekä niiden heikkenemisen estäminen ja pysäyttäminen tarvittaessa ennallistamistoimin. Tarkemmat tavoitteet liittyvät kosteikkojen heikkenemisen syiden selvittämiseen, nimettyjen Ramsar-alueiden suojelun ja hoidon edistämiseen, kaikkien kosteikkojen kestävästä käytöstä edistämiseen sekä sopimuksen toimeenpanon vahvistamiseen.

⁷ International Union for Conservation of Nature (IUCN), BirdLife International, WWF International, Wetlands International, International Water Management Institute (IWMI) ja Wildfowl & Wetlands Trust (WWT)

4.4.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Sopimus ei sisällä varsinaisia velvoitteita kehitysmaiden tukemiseksi, mutta osapuolet tukevat kehitysmaiden edustajien osallistumista sopimuksen alueellisten osapuolikokousten valmisteleviin kokouksiin sekä varsinaisiin osapuolikokouksiin. Lisäksi sopimuksella on erilaisia rahastojärjestelyitä kehitysmaiden kosteikkoprojektien tukemiseksi (mm. *Small Grants Fund*, *Swiss Grant for Africa*, Yhdysvaltojen *Wetlands for the Future* -rahasto), mutta vapaaehtoisen tuen määrä on laskenut viime vuosina. Sopimus korostaa yhteistyötä muiden ympäristösopimusten ja instituutioiden kanssa sekä rahoituksen lisäämistä kehitysmailla ja siirtymätalouksmailla sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa.

4.4.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Sopimuksen tärkeimpiin vahvuuksiin lukeutuu se, että sopimus tarjoaa toimintamalleja kaikkien kosteikkojen kestäväälle käytölle (*wise use*) ja muodostaa kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen verkoston nimetyistä Ramsar-alueista. Lisäksi sopimus panostaa kansainväliseen ja alueelliseen yhteistyöhön (kuten *Nordic-Baltic Wetlands network*), joka alkaa kosteikkojen valuma-alueen lähiyhteistyöstä (*transboundary water resources*) ja jatkuu muun muassa lajitason globaaliin yhteistyöhön.

Vaikka sopimuksen puitteissa on tehty arvokasta työtä jo yli 40 vuotta, kosteikkojen tila on maailmanlaajuisesti hälyttävä ja kaikista ekosysteemeistä eniten huonontunut. Paine kosteikkojen hyödyntämiseksi on kasvanut entisestään. Suurimmat uhat kosteikoille aiheutuvat yleisesti maankäytön muutoksista. Erityisesti rannikkojen kosteikkojen jääminen rakentamisen alle on globaali ongelma. Lisäksi kosteikkoja uhkaa erilaisten merenelävien tuotannon aiheuttamat tuhot alkuperäisille kosteikoille (kuten katkarapuviljely mangrovealueilla), vedensäännöstely, maatalouden haitalliset vaikutukset ja muu maankäyttö kosteikkojen valuma-alueella. Osapuolilla, erityisesti kehitysmailla, on vaikeuksia toimeenpanna Ramsarin sopimuksen suosituksia kosteikkojen suojelusta, kestävästä käytöstä ja veden kiertokulusta.

Suomi on toistaiseksi nimennyt 49 Ramsar-aluetta. Ne edustavat kattavasti maamme erilaisia kosteikkojen suojelun kannalta merkittäviä soita, lintujärviä ja muita sisävesiä, merenlahtia sekä saaristoalueita. Kaikki Ramsar-alueet kuuluvat myös Natura 2000 -verkostoon. Ramsar-alueista vastaavat alueelliset ympäristöviranomaiset, Metsähallituksen luontopalvelut ja Ahvenanmaan maakunta. Suomi on

perustanut sopimuksen toimeenpanon vahvistamiseksi kansallisen Ramsarin kosteikkotyöryhmän ja laatinut kansallisen toimintaohjelman vuosille 2016–2020.

4.4.5 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan unioni ei ole Ramsarin sopimuksen osapuoli, mutta EU:n liittymisen edistämiseksi on käyty alustavia neuvotteluja. Sopimuksen jäsenyyden ennakkoehtona olisi lisäpöytäkirjan hyväksyminen osapuolikokouksessa. EU:lla olisi merkittävä rooli eurooppalaisten kosteikkojen ja kansainvälisen yhteistyön kannalta.

4.5 Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelua koskeva yleissopimus (WHC)

4.5.1 Sopimuksen tavoite

YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön (*UN Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO) maailmanperintösopimuksen (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, WHC) tavoitteena on toimia kansainvälisenä ja kansallisena järjestelmänä kulttuuri- ja luontoympäristön arvokaimman osan määrittämiseksi, säilyttämiseksi ja hoitamiseksi ihmiskunnan yhteisenä perintönä.

4.5.2 Sopimuksen sisältö

Sopimuksen keskeinen tehtävä on ylläpitää ja täydentää maailmanperintöluetteloa (*World Heritage List*), johon valtiot voivat esittää suojeltavaksi niin luonto- kuin kulttuuriarvoltaan yleismaailmallisesti erityisen arvokkaita kohteita. Luonnonperintökohteet voivat olla luonnonmuodostumia, geologisia tai fysiografisia muodostumia tai alueita sekä erityisen arvokkaita luonnontilaisia alueita, jotka ovat esimerkiksi erityisiä biologiselta monimuotoisuudeltaan. Kulttuuriperinnön osalta maailmanperintökohteeksi voidaan nimetä muun muassa arkeologisia ja rakennustaiteellisesti arvokkaita kohteita, monumentaalitaideteoksia ja historiallisesti merkittäviä paikkoja. Näiden lisäksi sopimusvaltiot voivat esittää maailmanperintöluetteloon otettaviksi kulttuurimaisemia sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön yhdistelmäkohteita. Maailmanperintöluetteloon valittavien kohteiden tulee täyttää tietyt kriteerit.

Luetteloa täydennetään vuosittain ja siihen hyväksytyjen kohteiden tilaa seurataan. Sopimuksen osapuolet ovat velvollisia itse inventoimaan alueeltaan sellaiset kulttuuri- ja luonnonperintöä edustavat kohteet, jotka soveltuvat liitettäväksi maailmanperintöluetteloon.

Maailmanperintöluettelossa on kevääseen 2018 mennessä 1 073 kohdetta, joista 832 edustaa kulttuuriperintöä ja 206 luonnonperintöä. Yhdistelmäkohteita on 35. Maailmanperintöluettelossa on 294 miljoonaa hehtaaria eri tavoin suojeltuja maa- ja merialueita, mikä on 7 % kaikista maailman suojelualueista. Neljä suurinta maailmanperintökohdetta on merellisiä suojelualueita. Sopimus on erittäin merkittävä luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta: 150 kohdetta on nimetty luetteloon luonnon monimuotoisuusarvojensa vuoksi. Sopimus vahvistaa valtioiden välistä yhteistyötä kohteiden suojelemiseksi. Useamman valtion yhteisiä kohteita on 37.

Kohteet maailmanperintöluetteloon hyväksyy ja niiden tilaa seuraa 21-jäseninen, vuosittain kokoontuva maailmanperintökomitea, joka koostuu sopimusvaltioiden edustajista. Jäsenvaltiot komiteaan valitaan vaalilla UNESCO:n yleiskokouksen yhteydessä. Suomi toimi komitean jäsenenä viimeksi kaudella 2013–2017. Komitean tieteellisteknisenä apuna on kolme neuvoa-antavaa järjestöä: Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto (*International Union for Conservation of Nature, IUCN*), Rakennusmuistomerkkien ja historiallisten alueiden kansainvälinen neuvosto (*International Council for Monuments and Sites, ICOMOS*) ja Kulttuuriomaisuuden säilyttämisen ja entistämisen kansainvälinen tutkimuskeskus (*International Center for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM*).

4.5.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Sopimus ei sisällä varsinaisia velvoitteita kehitysmaiden tukemiseksi, mutta osapuolet rahoittavat Maailmanperintörahastoa, josta kehitysmaat voivat hakea rahoitusta kohteiden nimeämiseen ja suojeluun. Rahaston koko on kuitenkin hyvin vaatimaton tarpeisiin nähden.

4.5.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Maailmanperintösopimus on vuosikymmenien saatossa saavuttanut vankan ja tunnetun aseman. Maailmanperintökohteista voidaan puhua jopa ”brändinä”. Erityisesti

kehitysmaiden kohteiden suojele voi hyötyä nimityksestä maailmanperintökohteeksi muun muassa lisääntyneen rahoituksen ja kansainvälisen huomion ansiosta. Kohteiden tilan käsittely maailmanperintökomiteassa ja komitean maille antamat toimenpidesuosituksot toimivat maille usein kannustimena vahvistaa suojelutoimia sopimuksen suuren suosion ja näkyvyyden vuoksi. Viime vuosina myös kansalaisjärjestöjen entistä vahvempi osallistuminen komitean kokouksiin on tuonut lisänäkyvyyttä kohteiden suojeleluun. Sopimus on siihen liittyvistä haasteista huolimatta erinomainen esimerkki toimivasta ympäristösopimuksesta.

Sopimuksen toiminnan politisoituminen maailmanperintökomiteassa on suurin haaste tällä hetkellä. Komiteajäsenten valinnat muutettiin meriittipohjasta ja avoimesta äänestyksestä alueelliseen jakoon vuonna 2014. Komitean päätösten niin kohteiden nimeämisessä kuin niiden tilan suojelun käsittelyssä tulisi pohjautua sovittuihin kriteereihin ja sopimuksen ohjekirjaan (*Operational Guidelines*), mutta poliittiset lehmänkaupat ovat mahdollistaneet ei-kriteerit täyttävien nimitysten etenemisen viime vuosina. Tämän vuoksi yhä useampi uusi kohde tulee hyväksytyksi luetteloon keskeneräisenä. Näin ollen monien kohteiden laatu on heikentynyt ja niiden suojele- ja hoito-ongelmat työllistävät entistä enemmän sekä maailmanperintökeskusta että komiteaa. Myös kohteiden suojelun tilaan liittyviä suosituksia lievennetään komiteassa usein poliittisin perustein asiantuntijajärjestöjen suosituksia vaatimattomammiksi.

Samaan aikaan UNESCO:n ja myös maailmanperintösopimuksen rahoituspohja on romahtanut Yhdysvaltojen vetäytymisen vuoksi. Sopimussihteeristö toimii hyvin niukalla rahoituksella eikä kykene vastaamaan läheskään kaikkiin tarpeisiin. Kehitytmaat voivat hakea rahoitusta kohteiden suojeleluun ja nimeämiseen Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelurahastosta (*World Heritage Fund*). Rahaston rahoitus on kuitenkin hyvin vaatimatonta ja kehitysmaiden tarpeisiin nähden riittämätöntä. Rahastosta myönnetään vuosittain noin miljoona Yhdysvaltain dollaria kohteiden identifiointiin, hoitoon ja kunnostukseen liittyvään työhön. Sihteeristön työaika kuluu paljon ulkopuolisen rahoituksen hankintaan.

Sopimuksen puitteissa on perustettu erillinen vaarantuneiden kohteiden (*World Heritage in Danger*) luettelo, johon maailmanperintökomitea voi siirtää kohteita, joiden arvoja uhkaavat joko ihmisen aiheuttamat toimet tai luonnonkatastrofit. Luonnonvarojen hyödyntäminen maailmanperintöalueella tai sen välittömässä

läheisyydessä on yhä useammin syynä luonnonperintökohteen siirtämiseen vaarantuneiden luetteloon. Vuonna 2018 vaarantuneita kohteita oli 54, joista luonnonperintökohteita 16. Luonnonperintökohteet ovat suhteessa lukumääräänsä yliedustettuina vaarantuneiden listalla. Kehitysmaille vaarantuneiden kohteiden luettelo avaa mahdollisuudet käyttää hyväksi koko kansanyhteisön tieteellisiä, teknisiä ja taloudellisia voimavaroja. Tässä mielessä luettelo tulisi nähdä mahdollisuutena, ei rangaistuksena.

Paikalliset ja alueelliset toimijat hyötyvät usein maailmanperintökohteista lisääntyvän turismin myötä. Tällä on kuitenkin kääntöpuolensa. Kasvaneen turismin takia kohteet altistuvat usein myös lisääntyvälle rasitukselle. Kohteiden suojaaminen ilmastomuutoksen välittömiltä tai välillisiltä vaikutuksilta sekä ilmastomuutoksen kohteille aiheuttamien vahinkojen korjaaminen ovat sopimuksen uusin haaste.

Haasteena on myös kohteiden epätasainen maantieteellinen jakautuminen. Erityisesti Eurooppa ja muut vauraammat alueet ovat luettelossa yliedustettuina. Tämä epäkohta johtuu osittain siitä, että kehitysmaiden valtioilla tai alueellisilla toimijoilla ei usein ole riittäviä teknisiä, tieteellisiä tai taloudellisia valmiuksia nimitysten valmistamiseen eivätkä sihteeristön rajalliset resurssit riitä tukemaan kaikkia.

4.6 Kasvigeenivarasopimus (IT-PGRFA)

4.6.1 Sopimuksen tavoite

Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevan sopimuksen (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, IT-PGRFA) tavoitteena on elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen suojeleminen ja kestävä käyttö. Lisäksi tavoitteena on kasvigeenivarojen käytöstä koituvien hyötyjen oikeudenmukaisen ja tasapuolisen jaon toteuttaminen sopusoinnussa biodiversiteettisopimuksen kanssa. Sopimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota kestävän maatalouden ja elintarviketurvan saavuttamiseen. Sopimuksen tavoitteena on kaikkien viljelykasvien käytön mahdollisimman tehokas hyödyntäminen sekä monimuotoisten viljelyjärjestelmien kehittämisen ja ylläpitämisen edistäminen.

4.6.2 Sopimuksen sisältö

Paikallisten viljelykasvilajikkeiden korvautuminen harvalukuisella joukolla nyky-aikaisia kaupallisia lajikkeita on johtanut viljelykasvien geneettisen monimuotoisuuden merkittävään kaventumiseen ja luonut tarpeen kasvigeenivarasopimuksen syntyyn.

Kasvigeenivarasopimuksen ytimen muodostaa monenvälinen järjestelmä (*Multi-lateral System, MLS*), jonka sisällä sovitaan sopimuksen liitteessä lueteltujen viljelykasvisukujen ja -lajien geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen jaosta. Monenväliseen järjestelmään kuuluvien viljelykasvigeenivarojen kaupallisesta ja muusta käytöstä saadut hyödyt jaetaan järjestelmän puitteissa ottaen huomioon erityisesti kehitysmaiden ja siirtymätalousmaiden tarpeet. Monenväliseen järjestelmään kuuluvat sopimuksen mukaan ainoastaan sellaiset viljelykasvit, jotka luetellaan sopimuksen liitteessä (maailman 64 tärkeintä viljelykasvisukua ja -lajia), jotka ovat sopimuspuolten hallinnan ja valvonnan alaisia ja jotka ovat julkisessa omistuksessa. Monenvälinen järjestelmä koskee siten ainoastaan niitä maatalouden ja elintarvikkeiden kasvigeenivaroja, joita ei ole suojattu immateriaalioikeuksin ja jotka eivät ole kenenkään yksityisessä omistuksessa.

Sopimus mahdollistaa monenvälisen järjestelmän sisältämien geenivarojen saatavuuden tutkimusta, jalostusta ja koulutusta varten. Ainoastaan sopimuksen osapuolilla on mahdollisuus saada materiaalia järjestelmän kautta. Materiaalin vastaanottaja ei saa suojata järjestelmästä saatua materiaalia immateriaalioikeuksilla siinä muodossa, jossa se on saatu järjestelmästä. Materiaalin vastaanottajat sitoutuvat jakamaan materiaalin käytöstä saadut hyödyt sopimuksen sisältämien hyötyjenjakomekanismien kautta.

Käytännössä geenivarojen siirto tapahtuu sopimuksen hallintoneuvoston hyväksymän vakiomuotoisen materiaalin siirtosopimuksen välityksellä (*Standard Material Transfer Agreement, SMTA*). Materiaalin siirtosopimuksessa esitetään materiaalin luovuttajan ja vastaanottajan velvollisuudet ja näiden väliset yksityiskohtaiset hyötyjenjakomekanismit.

Osapuolten tulee tehdä yhteistyötä maailmanlaajuisen tietojärjestelmän kehittämiseksi ja vahvistamiseksi nykyisten tietojärjestelmien pohjalta. Tarkoituksena on edistää elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevien tieteellisten,

teknisten ja ympäristöön liittyvien tietojen vaihtoa. Tiedon vieminen kaikkien sopimuspuolten saataville edesauttaa hyötyjen jakamista.

Sopimusta hallinnoi YK:n Elintarvike- ja maatalousjärjestö (*Food and Agriculture Organization, FAO*). Sen toimeenpanon ytimen muodostavat FAO:n maailman kasvigeenivaraohjelman (*Global Plan of Action of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, GPA*, 2011) mukaiset projektit ja ohjelmat, jotka on tarkoitus rahoittaa olemassa olevista rahoitusinstrumenteista. Rahoitusta saadaan kansallisista lähteistä, kansainvälisten järjestelmien, rahastojen ja järjestöjen kautta sekä käyttäen apuna muita monenkeskisiä, kahdenvälisiä tai alueellisia mekanismeja sopimuksen rahoitusstrategian mukaisesti. Tämän lisäksi toimintaa on tarkoitus kattaa geenivarojen kaupallisesta hyödyntämisestä kertyvällä rahoituksella, joka ohjataan sopimuksella perustettuun rahastoon (*Benefit-sharing Fund*).

4.6.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Suurin osa viljelykasvien geneettisestä monimuotoisuudesta sijaitsee kehitysmaissa. Toisaalta geenivarojen suojeluun ja käyttöön liittyvät resurssit ovat saatavilla pääasiassa kehittyneissä maissa. Tästä syystä sopimuksen alaisen rahoituksen ja sopimuksen toimeenpanon edellyttämien valmiuksien parantamisen painopiste on kehitysmaissa. Sopimuspuolina olevien kehitysmaiden edellytetään asettavan omissa suunnitelmissaan ja ohjelmissaan kasvigeenivaroja koskevien valmiuksiensa vahvistamisen etusijalle asianmukaisesti.

4.6.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytilanne ja keskeiset haasteet

Sopimuksen toimeenpano on ollut vaihtelevaa sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Sopimuksen toimeenpanoon ovat vaikuttaneet erityisesti osapuolten erilaiset sopimukseen kohdistuvat odotukset. Edistystä on kuitenkin saavutettu. Merkittäviä virstanpylväitä ovat olleet sopimuksen rahoitusstrategian ja rahoitussääntöjen hyväksyminen samoin kuin sopimuksen noudattamista koskevista määräyksistä sopiminen. Sopimuksen kestävä rahoitus pohjan luominen tulee kuitenkin edelleen olemaan yksi sopimuksen toimeenpanon haasteista.

Sopimuksen toimeenpanon suurimpia haasteita on sopimuksen keskeisen elementin, monenvälisen järjestelmän, toimintaan saattaminen. Erityinen ongelma on osapuolten kansallisten kokoelmien hidas vieminen järjestelmään. Sama koskee

yksityissektorin kokoelmia, joiden liittäminen sopimuksen piiriin on vapaaehtoista. Kehittyneet maat vaativat järjestelmässä olevien geenivarojen helppoa saatavuutta, kun taas kehitysmaat korostavat valmiuksien parantamisen tärkeyttä edellytyksenä järjestelmän käytölle.

Viljelykasvien geenivaroja koskevan kansainvälisen maataloustutkimuksen neuvoo-antavan CGIAR-ryhmän (*Consultative Group on International Agricultural Research*, CGIAR)⁸ laitokset ovat sisällyttäneet kokoelmansa järjestelmään ja käyttävät sitä aktiivisesti. CGIAR-laitokset ovat lisäksi siirtyneet käyttämään SMTA:ta myös monenväliseen järjestelmään kuulumattomiin viljelykasveihin.

Geenivarojen kestävää käyttöä sekä viljelijöiden oikeuksia koskevien määräysten toimeenpano vaatii lisäponnisteluja. Resurssien puute hidastaa geenivarojen kestävää käyttöä monissa maissa. Sopimuksen osapuolet pitävätkin tärkeänä, että sopimuksen alaista rahoitusta suunnataan enenevässä määrin geenivarojen maatilalla suojeluun ja käyttöön geenipankkien sijasta.

Viljelijöiden oikeudet ovat poliittisesti arka aihe, jossa osapuolten näkemykset eroavat merkittävästi. Monet kehitysmaat pitävät tärkeänä kansainvälisen sääntelyn tarvetta. Kehittyneet maat taas korostavat, että viljelijöiden oikeuksien toimeenpano tulee toteuttaa täysin kansallisella tasolla sopimuksen määräysten mukaisesti. Vastakkainasettelua ei ole vielä pystytty ratkaisemaan neuvotteluissa. Siksi viljelijöiden oikeuksia koskevien määräysten toimeenpano ei ole merkittävästi edennyt.

Yhteistyön lisääminen muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa tulee myös olemaan tulevaisuudessa yhä tärkeämpää. Erityisesti yhteistyö biodiversiteettisopimuksen kanssa koskien Nagoyan pöytäkirjan toimeenpanoa vaatii kasvigeenivarsopimuksen osapuolilta aktiivista yhteistyötä ja tiivistä integroitumista pöytäkirjan toimeenpanoon. Lisäksi on tärkeää lisätä maatalouden geenivaroja koskevaa tietoisuutta myös muilla kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti ilmastomuutosta koskevan sopimuksen toimeenpanossa.

⁸ CGIAR on kansainvälinen yhteistyöorganisaatio, jonka toimialuetta on kestävää kehitystä tukeva tutkimus. Yksi sen kolmesta tavoitteesta on luonnonvarojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö erityisesti ilmastomuutoksen vaikutusten vähentämiseksi.

4.6.5 Euroopan unionin sitoumukset

EU:lla on useita kehitysmaiden maatalouden ja maaseudun kehittämiseen liittyviä strategioita ja toimintaohjelmia, jotka ohjaavat EU:n jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä sekä EU:n yhteistyötä kansainvälisten, alueellisten ja paikallisten organisaatioiden kanssa. Niitä rahoitetaan EU:n budjetin kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (*Development Cooperation Instrument, DCI*) kautta.

FAO:n kasvigeenivaroja koskeva globaali toimintaohjelma (*Global Plan of Action, GPA*) on kasvigeenivasopimuksen toimeenpanon tärkein väline. Euroopan tasolla toimintaohjelma toimeenpannaan viljelykasvien geenivaroja koskevan eurooppalaisen yhteistyöohjelman (*European Cooperative Programme for Plant Genetic Resources, ECPGR*) kautta. Ohjelmaan on liittynyt suurin osa Euroopan maista. ECPGR:n tavoitteena on rationalisoida ja tehostaa maatalouden kasvigeenivarojen *ex situ* ja *in situ* -suojelua ja lisätä niiden kestäväää käyttöä. ECPGR:n toiminnan pääpaino on Euroopassa, mutta se tekee enenevässä määrin yhteistyötä mandaatti-alueellaan myös kansainvälisellä tasolla. Yhteistyökumppaneihin kuuluvat muun muassa Crop Trust (*Global Crop Diversity Trust Fund, GCDT*) ja kasvigeenivasopimuksen sihteeristö.

Suurinta osaa maailman maatalouden kasvigeenivaroista säilytetään CGIAR-ryhmän kansainvälisten maataloustutkimuskeskusten (*International Agricultural Research Centers, IARC*) kokoelmissa. Euroopan maat yhdessä Euroopan komission kanssa ovat CGIAR:n merkittävimpiä rahoittajia. Eurooppalaiset rahoittajat ovat olleet myös merkittäviä vaikuttajia CGIAR:n toiminnan ja geenivarapolitiikan kehittämisessä.

4.7 Kansainvälinen kasvinsuojeluyleissopimus (IPPC)

4.7.1 Sopimuksen tavoite

Kansainvälisen kasvinsuojeluyleissopimuksen (*International Plant Protection Convention, IPPC*) tavoitteena on varmistaa sopimusosapuolten yhteinen ja tehokas toiminta kasvien ja kasvituotteiden tuhoojien kulkeutumisen ja leviämisen estämiseksi sekä edistää kasvintuhoojien torjuntaa.

4.7.2 Sopimuksen sisältö

Sopimuksen osapuolet ovat velvollisia perustamaan omassa maassaan toimivan kansallisen kasvinsuojeluorganisaation kasvien ja kasvituotteiden tuhoojien maahan kulkeutumisen ja leviämisen estämiseksi sekä edistämään tällaisten kasvin-tuhoojien torjuntaa.

Sopimus edellyttää, että osapuolet perustavat kansalliset kasvinterveystuontivaatimuksensa teknisiin perusteluihin ja ilmoittavat uusien kasvintuhoojien esiintymisestä, kasvinterveyden rajatarkastus pisteistä sekä kasvinterveystuontivaatimuksista. Osapuolet ovat vastuussa kansallisesta tuholaisten kartoituksesta ja riskianalyysien tekemisestä.

Lisäksi osapuolet toimivat yhteistyössä kehitettäessä kansainvälisiä kasvinsuojelustandardeja (*International standards for phytosanitary measures*, ISPMs) IPPC-sopimuksen kasvinsuojelutoimenpiteitä valmistelevan komission (*Commission on Phytosanitary Measures*, CPM) menettelysäännösten mukaisesti. Standardien kehittämisen tarkoituksena on saada IPPC-sopimus vastaamaan paremmin maailman kauppajärjestön (*World Trade Organization*, WTO) terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehtyä sopimusta (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, SPS). Sopimuksen päätäntäelimenä toimii IPPC:n kasvinsuojelutoimenpiteitä valmisteleva komissio.

Sopimuksen kustannukset katetaan FAO:n perusbudjetista ja sopimuksen budjetista päätetään FAO:n yleiskokouksessa. Sopimusosapuolia kannustetaan antamaan ylimääräistä budjettirahoitusta erityiseen IPPC-rahastoon. Jatkuvan resurssipulan vuoksi kestävä rahoitusmekanismi aikaansaamiseksi käydään toistuvasti neuvotteluja.

4.7.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

IPPC-sopimuksen osapuolet antavat teknistä apua kehitysmailla, jotta nämä pystyisivät täyttämään sopimuksen standardit.

4.7.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

IPPC-sopimuksen tärkein haaste on saada kehittyvät maat ottamaan sopimuksen standardit käyttöön.

Ilmastonmuutos ja sen vaikutukset kauppaan ja tuotantomenetelmiin sekä tuho-
laisten epidemiologia voivat luoda sopimukselle tulevaisuudessa suuren haasteen.

4.7.5 Euroopan unionin sitoumukset

EU on IPPC-sopimuksen osapuoli. IPPC:n piirissä kehitetyt standardit muodostavat
perustan suurimmalle osalle EU:n kasvinterveyslainsäädännöstä.



5 Kemikaalit ja vaaralliset jätteet

Johdanto

Kemikaalien tuotanto ja käyttö erityisesti kehitysmaissa on maailmanlaajuisesti kasvussa. Kemikaalit ovat monella tapaa hyödyllisiä. Ne edesauttavat muun muassa ihmisen terveyttä ja ruokaturvaa. Kemikaaleilla on kuitenkin myös ympäristövaikutuksia, jotka eivät tunne maiden rajoja. UNEP on arvioinut, että globaaleilla markkinoilla on noin 140 000 kemikaalia, joista vain pienen osan vaikutuksia ihmisen terveyteen ja ympäristöön on arvioitu perusteellisesti. Kemikaalien ja jätteiden heikosta hallinnasta johtuva ympäristön saastuminen on merkittävä huolenaihe. Niiden kestävä hallinnan saavuttamiseksi tarvitaan entistä vahvempaa kansainvälistä yhteistyötä.

Kansainvälinen kemikaali- ja jätehallinto on esimerkki pirstaloituneesta ympäristöhallinnosta. Tästä ovat osoituksena kapea-alaiset vain yksittäisiä kemikaaleja tai kemikaaliryhmiä koskevat sopimukset. Vuonna 2006 hyväksyttiin kansainvälinen kemikaalien hallintaa ohjaava strategia (*Strategic Approach to International Chemicals Management*, SAICM). Strategia pyrkii maailmanlaajuisesti parempaan

kemikaaliturvallisuuteen. Sen tavoitteena on hallita Johannesburgin kestävän kehityksen huippukokouksen (2002) mukaisesti kemikaalien käytön riskit vuoteen 2020 mennessä ja minimoida merkittävät haittavaikutukset ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Strategian toimeenpanoon osallistuu valtioiden lisäksi useat kansainväliset järjestöt (mm. UNEP, WHO, ILO ja FAO), yksityinen sektori sekä kansalaisjärjestöt. Strategiassa on sovittu kemikaaliturvallisuuden parantamisesta sekä strategian toimeenpanemiseksi tarvittavasta rahoituksesta ja institutionaalisista järjestelyistä. Vapaaehtoisella strategialla edistetään nykyisten kansainvälisten sopimusten ja järjestelmien toimeenpanoa sekä lisätään kehitysmaiden osaamista kemikaalihal- linnassa. Strategian uudistamista koskevat neuvottelut on määrä saada päätökseen vuoteen 2020 mennessä. Uuden toimintamallin on tarkoitus vastata paremmin kansainvälisen kemikaalien ja jätteiden hallinnan haasteisiin ja edistää Agenda2030-toimintaohjelman toimeenpanoa.

Keskeisimpiä kansainvälisiä kemikaalisopimuksia ovat Rotterdamin yleissopimus kiellettyjen ja voimakkaasti rajoitettujen kemikaalien viennistä, Tukholman yleissopimus hitaasti hajoavista orgaanisista yhdisteistä sekä elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus. Baselin yleissopimus on laajin ja merkittävin jätteitä koskeva kansainvälinen sopimus. Se säätelee vaarallisten jätteiden kansainvälisiä siirtoja. Sopimusten soveltamisalat kattavat samoja tai samankaltaisia vaarallisia aineita. Tukholman, Rotterdamin ja Minamatan sopimukset vahvistavat ja täydentävät Baselin sopimusta.

Suomi on pitkään edistänyt kansainvälisten kemikaali- ja jättesopimusten synergioita vahvistamalla Tukholman, Rotterdamin ja Baselin sopimusten (nk. BRS-sopimusten) välistä hallinnollista yhteistyötä. Synergioiden edistämisestä hyötyvät sopimusten kaikki osapuolet, kun maatasolla vapautuu resursseja hallinnosta käytännön toimeenpanoon. Vuonna 2010 edellä mainitut kolme sopimusta tekivät yhteiskokouksessaan päätöksen sopimusten yhteistyön tiivistämisestä. Tiiviimpi yhteistyö tarkoittaa muun muassa maakohtaisten organisaatioiden uudistamista, osapuolten välistä teknistä ja hallinnollista yhteistyötä sekä tiedonvaihtoa ja viestintää. Samalla yhdistettiin useita aiemmin erillisten sihteeristöjen toimintoja. Sopimusten synergiajärjestelyjä arvioitiin vuonna 2016, jolloin niiden todettiin tehokkaasti tuke- neen BRS-sopimusten toimeenpanoa. Esimerkiksi osapuolille annettavan teknisen ja tieteellisen tuen määrä ja laatu on parantunut sekä elinkaariajattelu vaarallisten kemikaalien ja jätteiden hallinnassa on edistynyt. Synergiaprosessin haasteena on ollut löytää kaikkiin sopimuksiin soveltuvia ratkaisuja. Sopimuksilla on itsenäinen

kansainvälisoikeudellinen asema, joten yhteiskokouksen tuloksena syntynyt päätös muodosti kansainvälisessä sopimusoikeudessa merkittävän horisontaalisen ennakkotapauksen. Myös elohopeayleissopimusta neuvoteltaessa yhteistyö kemi-kaali- ja jättesopimusten kanssa otettiin prosessin alusta alkaen huomioon. Tarkoituksena on, että sopimusten toimeenpano tehostuisi nykyistä yhtenäisemmän kansainvälisen kemikaalihallinnon ja rahoitusmekanismien avulla.

5.1 Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus

5.1.1 Sopimuksen tavoite

Baselin sopimuksen (*Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*) tavoitteena on vaarallisten ja muiden jätteiden ympäristöllisesti ja terveydellisesti kestävä hallinta. Tähän päämäärään pyritään kolmen tavoitteen avulla: minimoimalla jätteiden siirrot valtioiden rajojen yli, käsittelemällä jätteet mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa ja minimoimalla jätteiden syntyminen.

5.1.2 Sopimuksen sisältö

Baselin sopimus koskee vaarallisten jätteiden kansainvälisiä siirtoja. Se koskee myös kotitalousjätteitä ja niiden polton jäämiä. Sopimuksen liitteessä mainittujen jätteiden lisäksi osapuolet voivat määritellä muita jätteitä vaarallisiksi jätteiksi.

Vuonna 1995 sopimusta päätettiin muuttaa siten, että vaarallisten jätteiden vienti OECD-maista kehitysmaihiin kiellettäisiin. Suomi on hyväksynyt muutoksen, mutta se ei ole tullut vielä kansainvälisesti voimaan.

Lisäksi vuonna 1999 hyväksyttiin sopimukseen liittyvä vastuu- ja vahingonkorvauspöytäkirja. Sekään ei ole tullut voimaan, koska tarpeeksi moni osapuoli ei ole sitoutunut siihen. Suomikaan ei ole sitoutunut pöytäkirjaan, mutta asiasta on tehty selvityksiä. Pöytäkirjan avulla on määrä selkeyttää rahallista korvausvastuuta vahingoista, joita aiheutuu vaarallisten jätteiden valtioiden rajat ylittävistä siirroista. Vastuu-

ja vahingonkorvauspöytäkirja olisi kaikkein tarpeellisin kehitysmaille, mutta vain harva niistä kykenee täyttämään pöytäkirjan asettamat vaatimukset.

Baselin sopimus perustuu ennakkosuostumusmenettelylle. Tämä tarkoittaa, että vaarallisten jätteiden vienti tietyn valtion alueelle edellyttää kyseiseltä maalta ennakkoon saatavaa suostumusta. Näin pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä minimoimalla vaarallisten jätteiden syntyminen. Rajoittamalla jätteiden syntymistä ja kansainvälisiä siirtoja pyritään ennaltaehkäisemään ongelmien syntymistä. Vaarallisten jätteiden siirtojen valvonta kattaa koko ketjun kuljetuksen aloittamisesta asianmukaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn.

Baselin sopimuksen tarkoituksena on suojella erityisesti kehitysmaita vaarallisten jätteiden laittomilta siirroilta. Toisin kuin useimmissa muissa kansainvälisissä ympäristösopimuksissa, Baselin sopimuksessa ei tällä hetkellä erotella kehittyneitä maita erityisten liitteiden avulla kehitys- ja siirtymätalousmaista. Tilanne tulee kuitenkin muuttumaan, mikäli vuoden 1995 sopimusmuutokset tulevat voimaan. Tällöin sopimuksen uudessa liitteessä VII mainituista OECD-maista, EU:sta ja Liechtensteinista peräisin olevat vaarallisten jätteiden siirrot liitteen ulkopuolisiin maihin kielletään. Joka tapauksessa jo nykyisellään sopimuksessa asetetaan velvoite tukea ja avustaa kehitysmaita toteuttamaan sopimuksen määräyksiä. Lisäksi esimerkiksi EU:n jätteensiirtoasetus kieltää jo nyt kaikkia EU-maita viemästä vaarallisia jätteitä liitteen VII ulkopuolisiin maihin.

Osapuolten on ennakkosuostumusmenettelyä noudattaen varmistettava valtioiden rajat ylittävien vaarallisten ja muiden jätteiden siirtojen luvallisuus ja lainmukaisuus. Vientimaan on ilmoitettava kirjallisesti asianomaisille kaikista suunnitelluista vaarallisten jätteiden siirroista, jotka ylittävät valtioiden rajat. Tuontimaan on puolestaan annettava suostumuksensa vaarallisten jätteiden kuljetuksille. Vaikka asianomaiset valtiot olisivat antaneet suostumuksensa jätteiden siirtämiselle, vientimaalle kuuluu velvollisuus huolehtia, että jätteet voidaan palauttaa takaisin lähtömaahan, jos jätteitä ei voida suunnitellusti hyödyntää tai käsitellä tai vienti on muutoin laitton. Valtioiden on varmistettava, että vaarallisten jätteiden rajat ylittävät siirrot rajoitetaan mahdollisimman vähäisiksi ympäristönsuojelu ja tehokkuus huomioon ottaen ja että ne toteutetaan terveyttä ja ympäristöä haittaamatta. Valtioiden on myös kieltävä vaarallisten jätteiden vienti maihin, jotka ovat lainsäädännössään kieltäneet maahantuonnin tai jos on syytä olettaa, että kyseisiä jätteitä ei käsitellä ympäristöystävällisesti. Lisäksi Baselin sopimus velvoittaa osapuolet tekemään yhteistyötä

laittomien kuljetusten estämiseksi ja niistä rankaisemiseksi muun muassa jätteiden siirtoja koskevalla tiedottamisella sekä saattamalla voimaan asianmukaista kansallista lainsäädäntöä.

Baselin sopimuksen mukaan osapuolten tulee toimia yhteistyössä vaarallisten ja muiden jätteiden ympäristöhuollon parantamiseksi ja toteuttamiseksi. Osapuolten tulee antaa toisilleen tarvittavia tietoja edistääkseen vaarallisten jätteiden huoltoa koskevien käytäntöjen yhdenmukaistamista. Yhteistyövelvoitteet koskevat myös vaarallisten jätteiden terveydelle ja ympäristölle aiheuttamien vaikutusten seuranta, ympäristöystävällisen teknologian kehittämistä vaarallisten ja muiden jätteiden tuotannon minimoimiseksi sekä jätehuollon tehostamiseksi siten, että uuden tai parannetun teknologian käyttöönoton taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset tulevat tutkituiksi.

Baselin sopimuksella ei ole erityistä rahoitusmekanismia, mutta sopimuksen toimeenpanoon ohjautuu tukea Maailmanlaajuisen ympäristörahaston (GEF) kemikaali- ja jäterahoituksen kautta. Sopimuksen osapuolet sopivat vapaaehtoisten rahoitusjärjestelmien perustamisesta alueellisten keskusten tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi osapuolten on harkittava täydentävän rahaston perustamista väliaikaisen avun antamiseksi vaarallisten jätteiden siirroista aiheutuvien ongelmien varalta. Sopimuksen rahoitus perustuu pääasiassa osapuolten vuosimaksuihin ja vapaaehtoihin avustuksiin, joiden hallinnoinnista vastaa sopimussihteeristö. Vapaaehtoista rahoitusta kanavoidaan kemikaali- ja jätēsopimuksia tukevan erityisohjelman kautta (*The Special Programme and its Trust Fund*).

5.1.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Osapuolten on aktiivisesti pyrittävä jätteidenkäsittelyn ympäristöä säästävän teknologian ja käsittelyjärjestelmien siirtoon. Osapuolten ja kansainvälisten järjestöjen tulee myös toimia yhteistyössä tarjoamalla teknistä asiantuntija- ja materiaaliapua kehitysmaiden valmiuksien sekä asianmukaisten ohjeiden ja menettelytapojen kehittämiseksi.

Osapuolet ovat velvoitettuja tarjoamaan toisille osapuolille riittävästi tietotaitoa, jotta kansalliset viranomaiset pystyvät tehokkaasti puuttumaan jätteiden mahdollisesti aiheuttamaan ympäristön pilaantumiseen. Osapuolten on myös varmistettava, että niillä on vaarallisia jätteitä ja muita jätteitä varten riittävät käsittelylaitokset.

Osapuolten tulee sopia jätehuoltoa koskevien valmiuksien parantamiseen tarkoitettujen alueellisten keskusten ja niitä koskevien vapaaehtoisten rahoitusjärjestelyjen perustamisesta. Vaikka valmiuksien parantamista koskevat artikkelit eivät nimenomaisesti kohdistu kehitysmaihiin, tarkoitetaan niissä asiallisesti ottaen, että kehittyneiden maiden on määrä avustaa kehitysmaita.

5.1.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Baselin sopimuksen toimeenpanon painopiste on 2000-luvun alussa siirtynyt vaarallisten jätteiden kansainvälisiä siirtoja koskevien sopimusvelvoitteiden mahdollisimman laaja-alaiseen toimeenpanoon ja vaarallisten jätteiden synnyn minimointiin. Vuosille 2012–2021 laaditussa strategiassa korostetaan jätehierarkiaa ja tuodaan elinkaariajattelu mukaan vaarallisten ja muiden jätteiden jätehuoltoon. Strategian päämääränä on kansainvälistä jätteensiirtoa koskevien määräysten tehokas täytäntöönpano ja vaarallisten ja muiden jätteiden ympäristöystävällinen jätehuolto.

Baselin sopimuksen toimeenpanon tehostamiseksi perustetut alueelliset keskuksset vahvistavat kehitys- ja siirtymätalousmaiden valmiuksia ympäristöystävällisempään vaarallisten jätteiden käsittelyyn. Alueellisten keskusten toimialaan kuuluvat koulutuksen, teknologiansiirron, informaation ja konsultaatioavun antaminen sekä yleisen tietoisuuden lisääminen kehitysmaissa.

Suurimmat Baselin sopimusta koskevat lähitulevaisuuden haasteet liittyvät vuoden 1995 sopimusmuutoksen sekä vastuu- ja vahingonkorvauspöytäkirjan kansainväliseen voimaantuloon.

5.1.5 Euroopan unionin sitoumukset

EU:ssa jätteiden siirroista on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006 (jätteensiirtoasetus). Asetuksella on pantu täytäntöön Baselin sopimuksen kielto viedä vaarallisia jätteitä OECD- ja EU-maista sekä Liechtensteinistä muihin maihin. Käsiteltäviä jätteitä ei saa viedä muihin kuin toisiin EU- tai EFTA-maihin. Erikseen on kielletty lähes kaikkien muidenkin jätteiden vienti Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin. Huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden tuonti unionin alueelle on sallittua maista (mukaan lukien kehitysmaat), joiden kanssa unioni tai jokin jäsenvaltio on tehnyt asiasta kahdenvälisen sopimuksen.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) päätöksellä (C(2001)107/FI-NAL) on säädetty hyödynnettävien jätteiden siirroista OECD-maiden välillä.

Vaarallisten jätteiden kansainvälisestä siirrosta on Suomessa säädetty jätelaissa (646/2011) ja jätteistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (179/2012).

5.2 Eräiden kemikaalien kauppaan liittyvää ennakkoilmoitus- ja hyväksymismenettelyä koskeva Rotterdamin yleissopimus

5.2.1 Sopimuksen tavoite

Rotterdamin yleissopimuksen (*Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade*, PIC) tavoitteena on vahvistaa osapuolten välistä yhteistä vastuuta ja yhteistyötä tiettyjen vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden kansainvälisessä kaupankäynnissä. Sopimuksella suojellaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä tällaisten aineiden mahdollisilta haittavaikutuksilta.

5.2.2 Sopimuksen sisältö

Rotterdamin sopimus perustuu ennakkosuostumusmenettelyyn (*prior informed consent*, PIC). Menettelyn mukaisesti sopimuksen piiriin kuuluvien kemikaalien vienti voi kohdistua ainoastaan sellaiseen maahan, joka on antanut ennakkoon suostumuksensa kyseisten kemikaalien tuonnille.

Rotterdamin sopimuksen avulla kemikaaleja maahantuoville maille tarjotaan informaatio ja välineet vaarallisten kemikaalien tunnistamiseksi ja tarvittaessa niiden maahantuonnin kieltämiseksi. Sopimuksen avulla siis tarjotaan osapuolille tietoa sen soveltamisalan piiriin lukeutuvien kemikaalien vaaroista ja rajoituksista. Sopimuksen osapuolet voivat ennakkosuostumusmenettelyn avulla päättää kemikaalien tuonnin mahdollisesta rajoittamisesta ja ilmoittaa päätöksestä muille osapuolille, jotka ovat sitoutuneet noudattamaan tuontirajoituksia. Jos valtio päättää

maahantuoda säätelyn kohteena olevia kemikaaleja, sopimus tukee niiden turvallista käsittelyä merkintästandardien, teknisen avun ja muiden tukikeinojen muodossa.

Sopimus koskee 50 kemikaalia tai kemikaaliryhmää, joiden viennille tulee saada vastaanottajamaan viranomaisen lupa. Vakavia ympäristö- tai terveyshaittoja aiheuttavat lyijy-yhdisteet ja useat torjunta-aineet ovat esimerkkejä kemikaaleista, joita sopimuksen vienti-ilmoitusmenettely koskee. Mukana ovat nyt myös asbestin kaikki muodot paitsi krysotiili (nk. valkoinen asbesti), jonka osalta neuvottelut jatkuvat edelleen.

Rotterdamin sopimuksella ei ole erityistä rahoitusmekanismia, mutta sopimuksen toimeenpanoon ohjautuu tukea Maailmanlaajuisen ympäristörahaston (GEF) kautta. Sopimuksen täysimääräisen ja tehokkaan toimeenpanon turvaavan rahoitusmekanismin perustamisesta on tehty selvityksiä. Tällä hetkellä sopimuksen rahoitus perustuu osapuolten vuosimaksuihin ja vapaaehtoihin avustuksiin. Vapaaehtoista rahoitusta kanavoidaan kemikaali- ja jätesopimuksia tukevan erityisohjelman kautta (*The Special Programme and its Trust Fund*).

Rotterdamin sopimuksen tarkoituksena on suojella erityisesti kehitysmaita ei-toivottujen vaarallisten kemikaalien tuonnilta. Rotterdamin sopimuksessa ei erotella kehittyneitä maita erityisten liitteiden avulla kehitys- ja siirtymätalousmaista. Tästä huolimatta sopimukseen sisältyy useita velvoitteita kehitysmaiden tukemiseksi.

5.2.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Tekninen asiantuntija- ja materiaaliapu

Kehitysmaille tulee antaa teknistä asiantuntija- ja materiaaliapua kemikaalien hallinnoimisen edellyttämien valmiuksien ja infrastruktuurin kehittämiseen. Näillä toimilla pyritään vahvistamaan kehitysmaiden voimavaroja ja valmiuksia hallinnoida kemikaaleja turvallisesti koko niiden elinkaaren ajan.

Kemikaalien tuontiin ja vientiin liittyvät velvoitteet

Kemikaaleja maahantuovia kehitysmaita tulee neuvoa ja avustaa hankkimaan lisätietoja, jotta maat pystyvät huolehtimaan lainsäädännöllisten tai hallinnollisten

toimenpiteiden nojalla tehdyistä lopullisista päätöksistä tai väliaikaisista vastineista. Näin voidaan sallia vaarallisten kemikaalien tuonti joko ilman erityisiä edellytyksiä, tietyin edellytyksin tai vaihtoehtoisesti kieltää tuonti kokonaisuudessaan. Kehitysmaita on myös autettava toteuttamaan asianmukaiset lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet. Näin voidaan varmistaa, että kunkin osapuolen lainkäyttövaltaan kuuluvat viejät noudattavat kunkin vastineen yhteydessä tehtyjä päätöksiä.

Sopimuksen vuoden 2004 osapuolikokouksen päätöksen mukaan kehittyneiden maiden tulee sisällyttää entistä paremmin kemikaalien hallinta ja käsittely harjoittamaansa kehitysyhteistyöhön ja samalla ottaa huomioon kehitys- ja siirtymätalouksien kemikaali- ja torjunta-ainestrategioiden erityistarpeet.

Tietojen vaihto

Osapuolten on yhteistyössä edistettävä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kemikaaleja koskevien tieteellisten, teknisten, taloudellisten ja lainsäädännöllisten tietojen vaihtoa. Valtioiden on myös toimitettava toisilleen tietoja sopimuksen tavoitteisiin liittyvistä kotimaisista lainsäädäntötoimista.

Kiellettyjä kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevat menettelyt

Valtioille kuuluu velvollisuus informoida sopimussihteeristöä ja muita osapuolia lainsäädäntötoimistaan, jotka on tarkoitettu sopimuksessa mainittujen kemikaalien kieltämiseksi tai huomattavaksi rajoittamiseksi. Kehitys- ja siirtymätalouksille on varattu mahdollisuus ehdottaa vaarallisten torjunta-aineiden lisäämistä sopimuksen soveltamisalan piiriin, jos kyseisten aineiden käyttäminen aiheuttaa ongelmia niiden alueella.

5.2.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Rotterdamin sopimuksen osapuolikokouksissa on hyväksytty päätöksiä sopimuksen toimeenpanosta ja sen tehostamisesta. Sopimuksen alaisuudessa toimii kemikaalien arviointikomitea, joka valmistelee osapuolikokouksille ehdotukset uusien kemikaalien ottamisesta sopimuksen piiriin.

Ensimmäisessä osapuolikokouksessa vuonna 2004 sopimuksen piiriin lisättyjen uusien aineiden joukosta jätetty krysotiiliasbesti muodostaa sopimuksen kehittämi-

sen ja toimeenpanon kannalta ongelmallisen ennakkotapauksen. Krysotiiliiasbestin jääminen toistaiseksi sopimuksen ulkopuolelle vaikuttaa jossain määrin haitallisesti yleissopimuksen uskottavuuteen, kun taloudelliset intressit ovat osoittautuneet ympäristölliset ja terveydelliset näkökohdat ohittaviksi. Vuonna 2017 pidetyssä osapuolikokouksessakaan ei saatu sopua krysotiiliiasbestin lisäämisestä sopimukseen. Lisäksi kaksi torjunta-ainetta (parakvatti, fentioni) on pitkistä neuvotteluista huolimatta jätetty ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle. Erilaisia ratkaisuja on pyritty löytämään siinä vielä onnistumatta.

Osapuolikokouksissa ei myöskään ole päästy sopuun sopimuksen noudattamisesta koskevasta menettelystä, jolla pyrittäisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa puuttumaan tilanteisiin, joissa sopimuksen osapuolet eivät noudata sopimusta. Menettelyn vastustajissa on sekä kehittyneitä maita että kehitysmaat. Kehitysmaat ovat pitäneet uusista rahoitusjärjestelyistä sopimista edellytyksenä menettelyn hyväksymiselle.

Kehitysmaiden näkökulmasta on tärkeää, että kehittyneet maat antavat lähitulevaisuudessa vahvan tukensa uusien ratifiointien varmistamiseksi. Ratifiointien myötä kehitysmaiden mahdollisuudet saada kehittyneiltä mailta apua kemikaali- ja torjunta-ainestrategioidensa erityistarpeisiin paranevat. Suuria haasteita liittyy etenkin ennakkoilmoitusmenettelyyn, jonka suhteen kehitysmaiden aktiivisuus on ollut varsin alhainen.

5.2.5 Euroopan unionin sitoumukset

Rotterdamin sopimus on EU:ssa pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 649/2012 vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista. Joiltakin osin asetus on tiukempi kuin kansainvälinen sopimus. Asetuksella muun muassa kielletään eräiden kemikaalien vienti kokonaan EU:sta. Lisäksi asetus vaatii tuontimaan viranomaisen suostumuksen ennen kuin viedään joitakin muitakin kemikaaleja kuin yleissopimuksessa mainitut kemikaalit EU:sta. Asetus uudistettiin teknisesti vuonna 2012 ja samalla sen toimeenpanotehtäviä siirrettiin Euroopan kemikaalivirastoon.

5.3 Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus

5.3.1 Sopimuksen tavoite

Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen (*Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*) tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä pysyvien haitallisten orgaanisten yhdisteiden (*Persistent Organic Pollutant*, POP) haittavaikutuksilta.

5.3.2 Sopimuksen sisältö

Tukholman sopimuksella lopetetaan tai rajoitetaan sopimuksen piiriin kuuluvien POP-yhdisteiden tuotantoa, kauppaa, käyttöä ja päästöjä. POP-yhdisteillä tarkoitetaan yhdisteitä, jotka ovat hitaasti hajoavia, kaukokulkeutuvia, eliöihin kertyviä ja voivat aiheuttaa jo pieninä pitoisuuksina vakavia haittoja sekä ihmisen terveydelle että ympäristölle. Sopimuksen piiriin kuuluu tällä hetkellä yhteensä 28 erilaista POP-yhdistettä, jotka ovat muun muassa kasvinsuojeluaineita, puunsuoja-aineita sekä erilaisia teollisuuskemikaaleja.⁹

Tukholman sopimuksen avulla pyritään tunnistamaan käytössä olevat POP-yhdisteet, rajoittamaan niiden käyttöä ja löytämään niille korvaavia vaihtoehtoja. Osapuolet ovat velvollisia huolehtimaan POP-yhdisteitä sisältävien varastojen hävittämisestä (kuten esim. vanhat torjunta-ainevarastot) ja välineistön poistamisesta käytöstä (kuten esim. PCB-yhdisteitä sisältävät muuntajat ja kondensaattorit). Osapuolten on vahvistettava toimintavalmiuksiaan sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Valtioiden tulee tehdä kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmat, perustaa kansallisen yhdyshenkilön virka, helpottaa tiedonvälitystä, lisätä yleistä tietoisuutta, koulutusta ja tutkimusta sekä löytää vähemmän haitallisia vaihtoehtoja POP-yhdisteille.

Jokaisen osapuolen on kiellettävä ja ryhdyttävä tarpeellisiin oikeudellisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin rajoittaakseen ja lopettaakseen POP-yhdisteiden tuotanto,

⁹ Sopimuksen piiriin kuuluvien POP-yhdisteiden luettelo (vuoden 2017 tilanne 28 kpl): <http://www.ymparisto.fi/pop>

käyttö, tuonti ja vienti. Lisäksi sellaisten osapuolten, joille on poikkeuksellisesti sallittu POP-yhdisteiden tuotanto ja käyttö, on toimenpiteillään varmistettava, että ihmisten ja ympäristön altistuminen ehkäistään tai minimoidaan. Sopimuksen mainitsemia kemikaaleja on lupa tuoda maahan ainoastaan asianmukaista jätteenä käsittelyä varten tai sellaista laboratoriotutkimusten kaltaista erityistä käyttöä tai tarkoitusta varten, joka on kyseisen osapuolen osalta sallittu.

Valtioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotta POP-yhdisteitä sisältäviä jätteitä käsitellään, kerätään, kuljetetaan, varastoidaan ja hävitetään ympäristön kannalta asianmukaisella tavalla. POP- jätteitä ei myöskään saa kuljettaa valtioiden rajojen yli asiaankuuluvien annettujen kansainvälisten sääntöjen, standardien ja ohjeiden vastaisesti.

Tukholman sopimuksen tarkoituksena on suojella erityisesti kehitysmaita POP-yhdisteiden haittavaikutuksilta. Tukholman sopimuksessa ei erotella kehittyneitä maita erityisten liitteiden avulla kehitys- ja siirtymätalousmaista. Sopimus asettaa osapuolena oleville kehittyneille maille erityisiä velvoitteita tukea ja avustaa kehitysmaita sopimuksen edellyttämien toimien täytäntöönpanossa. Osapuolten tulee raportoida osapuolikokoukselle neljän vuoden välein toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet sopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten. Raportista on käytävä ilmi, miten tehokkaasti kyseiset toimenpiteet täyttävät yleissopimuksen tavoitteet. Osapuolten on lisäksi toimitettava sopimussihteeristölle tilastotietoja POP-yhdisteiden kokonaistuotanto-, tuonti- ja vientimääristään sekä luettelon valtioista, joihin kyseisiä aineita on viety.

Tukholman sopimuksen rahoitusmekanismina toimii Maailmanlaajuinen ympäristörahasto (GEF), joka keskittyy ensisijaisesti rahoittamaan kehitysmaaosapuolten kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien valmistelua.

5.3.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Osapuolena olevat kehittyneet maat ovat velvoitettuja tarjoamaan rahoitusta auttaakseen osapuolena olevia kehitysmaita kattamaan sovitut lisäkustannukset sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanotoimista. Sopimus korostaa vähiten kehittyneiden maiden ja pienten kehittyvien saarivaltioiden erityisasemaa. Muut osapuolet voivat myös tarjota vapaaehtoista rahoitusta. Kehittyneiden maiden tulisikin tarjota sopimusta tukevaa rahoitusta myös kahdenvälisten, alueellisten ja monenkeskisten

kanavien kautta. Sopimuksen toimeenpanon helpottamiseksi vaihtoehtoja, täydentävää rahoitusta tulisi kannustaa ja lisätä. Vuonna 2014 perustettu UNEP:n alainen vapaaehtoiseen rahoitukseen perustuva Special Programme -erityisohjelma tukee institutionaalisesti kansallisella tasolla muun muassa Tukholman sopimuksen toimeenpanoa.

Täytäntöönpanosuunnitelmat

Jokaisen osapuolen on kehitettävä suunnitelma sopimusvelvoitteidensa täytäntöönpanemiseksi ja pyrittävä soveltamaan sitä mahdollisimman johdonmukaisesti. Sopimus velvoittaa osapuolena olevia kehittyneitä maita tukemaan kehitysmaita näiden luodessa sopimuksen mukaisia kansallisia täytäntöönpanosuunnitelmia.

Teknologiansiirto ja tekninen asiantuntija- ja materiaaliapu

Kehittyneet maat veloitetaan ottamaan tekniseen asiantuntija-apuun liittyvässä toiminnassaan erityisesti huomioon vähiten kehittyneiden maiden ja pienten kehittyvien saarivaltioiden erityistarpeet ja -tilanteet. Sopimuksen tehokkaan ja onnistuneen täytäntöönpanon edellytyksenä on, että tarkoituksenmukaisen avun ja järjestelmällisen teknologiansiirron on käynnistytävä mahdollisimman pian sopimuksen astuttua voimaan. Varhaisessa vaiheessa annetun teknisen asiantuntija-avun tarkoituksena on auttaa kehitysmaita kehittämään ja vahvistamaan mahdollisuuksiaan täyttää sopimuksen mukaiset velvoitteensa mahdollisimman nopeasti. Tämä edellyttää osapuolena olevilta kehittyneiltä mailta yhteisiä avustustoimenpiteitä.

Lisäksi kehittyneiden maiden on tarvittaessa otettava käyttöön erityisiä järjestelyjä sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvän teknisen asiantuntija-avun ja teknologiansiirron antamiseksi kehitysmaille. Järjestelyihin sisältyy muun muassa valmiuksien parantamiseen ja teknologiansiirtoon tarkoitettujen alueellisten ja paikallisten keskustusten perustaminen. Keskusten tehtävänä on auttaa kehitysmaita täyttämään sopimuksen mukaiset velvoitteensa.

Tutkimus, kehitystyö ja seuranta sekä tietojen vaihto

Osapuolten on määrä edistää ja helpottaa tietojenvaihtoa POP-yhdisteiden tuotannosta, käytöstä ja päästöjen vähentämisestä tai poistamisesta, sekä POP-yhdisteiden vaihtoehtoja, niihin liittyvistä riskeistä ja sosioekonomisista kustannuksista.

Sopimus velvoittaa osapuolia edistämään kansallista ja kansainvälistä POP-yhdisteisiin ja niiden vaihtoehtoihin liittyvää tutkimusta, kehitystyötä, seuranta- ja yhteistyötä. Osapuolten tulee pyrkiä tukemaan ja kehittämään kansainvälisiä tutkimusohjelmia, -verkostoja ja -järjestöjä, joiden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti kehitysmaiden kansallisia mahdollisuuksia harjoittaa tieteellistä ja teknistä tutkimusta sekä tiedonvaihtoa. Lisäksi osapuolena olevien kehittyneiden maiden on otettava huomioon kehitysmaiden huolenaiheet ja tarpeet etenkin rahoituksen ja teknisten voimavarojen osalta. Kehittyneiden maiden on toimittava yhteistyössä parantaakseen kehitysmaiden mahdollisuuksia osallistua kansainväliseen tutkimustyöhön. Valtioiden on myös määrä saattaa tutkimuksensa, kehitystyönsä ja seurantansa tulokset julkisiksi sekä harjoitettava yhteistyötä tulosten ja tietojen säilyttämiseksi ja ylläpitämiseksi.

5.3.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Suurin osa osapuolista on toimittanut sopimuksen sihteeristölle kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmansa. Suunnitelmia päivitetään määräajoin. Suomi laati ensimmäisen suunnitelmansa vuonna 2001, ja sitä on tarkistettu vuosina 2012 ja 2018. Yleissopimuksen osapuolten tulee laatia täytäntöönpanosuunnitelma osana kansallista kestävän kehityksen strategiaansa ja päivittää suunnitelmaa sitä mukaa, kun Tukholman sopimuksen piiriin lisätään uusia POP-yhdisteitä. Suunnitelman uudistaminen ja päivittäminen ovat olleet haasteellisia kehitysmaaosapuolille, joilta puuttuvat riittävät resurssit ja tekninen osaaminen erityisesti uusien POP-yhdisteiden osalta. Sopimussihteeristö avustaa maita täytäntöönpanosuunnitelmien laadinnassa erityisesti laatimalla ohjeistuksia osapuolikokouksen päätösten mukaisesti.

Tukholman sopimuksella on tieteellinen arviointikomitea (*Persistent Organic Pollutants Review Committee*, POPRC), jonka tehtävänä on tutkia osapuolten ehdotukset uusista kemikaaleista ja arvioida tulisiko niiden tuotantoa, käyttöä, vientiä ja tuontia rajoittaa niiden haitallisten ominaisuuksien takia. Yleissopimuksen piiriin kuului alun perin 12 POP-yhdistettä, vuonna 2017 sopimuksella säänneltiin jo yhteensä 28 erilaista yhdistettä.

POP-yhdisteille vaihtoehtoisten aineiden käyttöönoton perinteisinä esteinä ja ongelmina ovat olleet korkeat kustannukset, tiedon vähäisyys sekä soveltuvan infrastruktuurin ja teknologian puuttuminen. Valtioiden tulee muun muassa vähentää tai kokonaan lopettaa pääasiassa teollisuudessa sivutuotteena syntyvien

karsinogeenisten dioksiinien ja furaanien tuottaminen. Tarvittavat teknologiset parannukset ovat kuitenkin kalliita ja teknisesti vaikeasti toteutettavissa erityisesti kehitysmaissa.

Kehitysmaiden kannalta merkittävä ongelma on DDT:n (diklooridifenyylitrikloorietaani) korvaavien yhdisteiden tekniset ongelmat ja korkea hinta. DDT:n maatalouskäyttö on kielletty, mutta sopivien vaihtoehtoaineiden puuttuessa sopimus sallii yhä kehitysmaiden käyttää DDT:tä kansalaistensa suojelemiseen malariaa levittäviltä hyttysiltä. DDT:n aiheuttaman ongelman merkittävyyttä lisää aineen kaukokulkeutuminen. Aineelle saattavat altistua myös käytön ulkopuolisten maiden asukkaat ja luonto, mukaan lukien pohjoiset ekosysteemit.

Sopimuksen mukaan osapuolten on käynnistettävä järjestelyt, joilla arvioidaan sopimuksen tehokkuutta ja tuotetaan tietoa POP-yhdisteiden kulkeutumisesta ympäristössä. Tehokkuuden arviointi perustuu alkuvaiheessa vertailukelpoisen tiedon hankkimiseen POP-yhdisteiden pitoisuuksista ilmassa ja äidinmaidossa eri puolilla maapalloa. Ensimmäinen tehokkuudenarviointiraportti toimitettiin osapuollikokoukselle vuonna 2009. Vuonna 2013 sopimuksen osapuollikokous hyväksyi sopimuksen tehokkuuden arviointikehyksen (*framework for the effectiveness evaluation*). Ensimmäinen kuusivuotinen arviointikausi koski vuosia 2010–2017.

Sopimuksen tehokkuutta arvioivan komitean raportti valmistui vuonna 2016. Raportissa todettiin, että Tukholman sopimus tarjoaa tehokkaan ja joustavan työkalun säännellä POP-yhdisteiden koko elinkaarta mukaan lukien tuotanto, käyttö, tuonti, vienti, luovuttaminen sekä hävittäminen.

Sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon edellyttämät järjestelmät ja menettelyt on otettu käyttöön lukuun ottamatta sopimuksen noudattamisen valvontaa koskevia menettelyitä ja -mekanismeja. Osapuollikokoukset ovat käsitelleet sopimuksen noudattamisen valvontaa, mutta sitä koskevasta mekanismista ei toistaiseksi ole päästy sopimukseen. Suurimmaksi ongelmaksi on muodostunut se, että eräät kehitysmaat eivät ole valmiita sitoutumaan valvontajärjestelmään, jos ne itse saattavat joutua sen mukaiseen rikkomusmenettelyyn. Ehtona valvontajärjestelmiin sitoutumiseen on myös esitetty lisärahoituksen saamista.

Keskeisin haaste tehokkuusarvioinnin suorittamisessa ensimmäisellä arviointikaudella oli käytettävissä olevien kansallisten raporttien ja täytäntöönpano-

suunnitelmien puute. Valvonnassa saadut tulokset kuitenkin osoittavat, että pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevalla sääntelyllä on pystytty vähentämään yhdisteiden pitoisuuksia ihmisissä ja ympäristössä. Hiljattain yleissopimuksen sääntelyn piiriin otettujen yhdisteiden osalta pitoisuudet ovat alkaneet kääntyä laskuun, vaikkakin muutamien aineiden kohdalla on havaittu pitoisuuksien kasvua tai pysyvyyttä.

Monissa maissa ei ole saatavilla POP-yhdisteiden turvalliseen hävittämiseen soveltuvaa teknologiaa. Hävityslaitosten kustannukset ovat usein liian suuret kehitysmailla ilman riittävää teknistä ja taloudellista tukea.

5.3.5 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan unioni on saattanut Tukholman sopimuksen määräykset ja tavoitteet osaksi unionin oikeutta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 850/2004 pysyvistä orgaanisista yhdisteistä (POP-asetus). POP-asetuksen määräykset ovat osittain Tukholman sopimuksia pidemmälle meneviä esimerkiksi POP-yhdisteitä sisältävien varastojen hävittämisen osalta. Asetuksessa myös korostetaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden velvollisuutta tarjota teknistä asiantuntija- ja materiaaliapua kehitysmailla. Euroopan komissio on antanut keväällä 2018 ehdotuksen POP-asetuksen uudistamiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään helpottamaan asetuksen soveltamista.

5.4 Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus

5.4.1 Sopimuksen tavoite

Elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen (*Minamata Convention on Mercury*) tavoitteena on suojella ihmisen terveyttä ja ympäristöä ihmisen toiminnasta aiheutuvilta elohopean ja elohopeayhdisteiden päästöiltä.

5.4.2 Sopimuksen sisältö

Elohopeayleissopimus on maailmanlaajuinen ja se valmisteltiin vuosina 2009–2013 YK:n ympäristöohjelman (UNEP) puitteissa. Sopimus kattaa elohopean koko elinkaaren aina malmin louhinnasta elohopeajätteen käsittelyyn. Tarkoituksena on

kieltää merkittävimpien elohopeaa sisältävien tuotteiden tuonti, vienti ja valmistus. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia tuotteita ovat esimerkiksi tietyt paristot, lamput, kosmetiikka, torjunta-aineet ja mittalaitteet. Lisäksi sopimuksella kielletään elohopean käyttö tietyissä teollisissa valmistusprosesseissa, kuten kloorialkali-teollisuudessa. Yleissopimuksessa asetetaan rajoituksia uuden elohopean tuotannolle ja kansainväliselle kaupalle, kielletään monien erilaisten lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus, tuonti ja vienti, määrätään kielloista tai toimintolosuhteista monia elohopeaa käyttäviä valmistusprosesseja varten ja kehoitetaan välttämään elohopean uusia käyttötapoja tuotteissa ja valmistusprosesseissa. Sopimuksen tavoitteena on myös vähentää merkittävästi amalgaamin käyttöä hampaiden paikkauksessa. Erityisesti kehitysmaissa pyritään luopumaan elohopean käytöstä pienimuotoisessa kullankaivussa. Lisäksi sopimuksella rajoitetaan hiilenpolton sekä jätteenpolton elohopeapäästöjä. Sopimuksessa edellytetään, että elohopeajätteen varastointi, käsittely ja jätehuolto hoidetaan ympäristön kannalta kestävällä tavalla.

Sopimuksessa on määräyksiä sopimuksen täytäntöönpanon valvonnasta sekä terveyden suojelusta kansallisten strategioiden, kansalaisille suunnattujen ohjeiden, tutkimuksen, koulutuksen ja terveydenhuollon keinoin. Osapuolten tulee edistää elohopeaa ja sen yhdisteitä koskevan tiedon vaihtoa ja tiedottaa kansalaisilleen elohopean riskeistä. Lisäksi osapuolten tulee raportoida sopimussihteeristölle toimintaan sopimuksen toimeenpanossa ja näiden toimien tehokkuudesta ja mahdollisista vaikeuksista tavoitteiden saavuttamisessa.

Elohopeayleissopimuksella on yhteys Baselin yleissopimukseen. Sopimuksen osapuolten tulee ryhtyä toimiin elohopeajätteiden ympäristön kannalta kestävästä käsittelystä varmistamiseksi Baselin yleissopimuksen ohjeiden mukaisesti sekä noudattaen määräyksiä, jotka elohopeasopimuksen osapuolikokous hyväksyy erillisenä liitteenä sopimukseen. Elohopeaa saa kierrättää tai ottaa talteen jätteestä ainoastaan sopimuksen sallimiin käyttötarkoituksiin tai loppusijoitettavaksi jätteenä. Elohopeajätettä ei saa siirtää Baselin yleissopimuksen osapuolivaltioiden rajojen yli, ellei kyse ole tarkemmin määritellystä loppusijoituksesta. Jos Baselin yleissopimusta ei sovelleta, on osapuolten otettava huomioon asiaankuuluvat kansainväliset säännöt, normit ja ohjeet. Lisäksi osapuolten tulee tehdä yhteistyötä varmistaakseen riittävän jätteenkäsittelykapasiteetin elohopealle kansallisella, alueellisella ja globaalilla tasolla.

Sopimuksen mukaan osapuolten tulee pyrkiä kehittämään strategia elohopealla pilaantuneiden maiden tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Kunnostustoimet tulee toteuttaa ympäristön kannalta kestäväällä tavalla niin, että ihmiselle ja ympäristölle aiheutuvat riskit arvioidaan. Sopimuksen osapuolikokous hyväksyy pilaantuneiden alueiden hallinnan ohjeet. Lisäksi osapuolia kannustetaan tekemään yhteistyötä strategioiden laatimisessa ja toimien toteuttamisessa.

5.4.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Maiden tulee kykyjensä mukaan osoittaa resursseja yleissopimuksen toimeenpanoon. Kehitysmaiden ja siirtymätalousmaiden avustamiseksi sopimuksen toimeenpanossa on perustettu rahoitusmekanismi, joka koostuu GEF:sta ja vapaaehtoisesta erityisrahastosta (*Specific International Programme, SIP*). Erityisrahasto tukee toimintavalmiuksien vahvistamista ja teknistä apua. Osapuolikokouksen tehtäväksi on annettu määritellä rahoitustarve ja ohjata rahoituksen suuntaamista. Vuonna 2014 perustettu UNEP:n alainen vapaaehtoiseen rahoitukseen perustuva Special Programme -erityisohjelma myöntää institutionaalista tukea kansallisella tasolla muun muassa elohopeayleissopimuksen täytäntöönpanoon.

Sopimuksessa on säännökset myös teknisestä avusta ja kehittyvien maiden toimintavalmiuksien parantamisesta.

5.4.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Elohopeaa sisältävien tuotteiden rajoittaminen on ollut tärkeää sekä ihmisten altistumisen että asiattoman jätteenkäsittelyn aiheuttaman ympäristökuormituksen vähentämiseksi. Elohopean käytön rajoittaminen sopimusteitse on ollut mahdollista käyttökohteissa, joihin on saatavilla korvaavia tuotteita maailmanlaajuisesti. Tiedetyt käyttökohteet edellyttävät toistaiseksi elohopean käyttöä. Niiden maailmanlaajuisen rajoittamiseen ei välittömästi ole mahdollisuuksia, vaikka esimerkiksi EU:ssa on jo olemassa tiukempia rajoituksia.

Elohopeaa käytetään kehitysmaissa pienimuotoisessa kullankaivuussa, jossa kulta erotellaan elohopeaan seostamalla ja elohopea haihdutetaan kuumentamalla. Käytöstä aiheutuu merkittäviä paikallisia terveys- ja ympäristöhaittoja. Käyttö on monin paikoin jo kielletty, mutta jatkuu laittomana. Sopimuksella pyritään rajoittamaan

elohopean haitallisimpia käyttömuotoja ja tuomaan kullankaivuuta harjoittaviin yhteisöihin tietoa elohopean haitoista ja korvaavista menetelmistä.

Globaalilla tasolla eniten elohopeariskejä aiheuttavat kaukokulkeutuvat ilmaan joutuvat päästöt, joiden suurin lähde on kivihiilenpoltto. Sopimuksella pyritään edistämään parhaan käytettävissä olevan teknologian ja ympäristön kannalta parhaiden käytäntöjen soveltamista päästöjen vähentämiseksi. Lisäksi pyritään tekemään kansallisia ohjelmia elohopean päästöjen asteittaiseksi lopettamiseksi.

Syyskuussa 2017 pidetyssä ensimmäisessä osapuolikokouksessa käsiteltiin sopimuksen tehokkaan toimeenpanon edellyttämiä toimia. Käsiteltävät asiat koskivat raportointia, sopimuksen tehokkuuden arvioinnin järjestämistä, rahoitusmekanismeja, pysyvän sihteeristön perustamista, sopimuksen noudattamisen seuranta ja ohjeistusta sekä teknisiä kysymyksiä. Kokouksessa hyväksyttiin myös ohjeet pienimuotoisesta kullankaivuusta ja siitä, miten vähennetään muun muassa kivihiilenpolton elohopeapäästöjä parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla.

5.4.5 Euroopan unionin sitoumukset

Elohopeaa koskevia määräyksiä sisältyy useisiin EU:n säädöksiin. Unionin lainsäädäntö saatettiin yleissopimuksen määräysten mukaiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 2017/852 (ns. *elohopea-asetus*), joka tuli voimaan kesäkuussa 2017. Asetuksessa säädetään muun muassa elohopeaa sisältävien tuotteiden kauppajäsen- ja valmistusrajoituksista, elohopean käytön ja varastoinnin rajoituksista sekä elohopeajätteen käsittelyyn liittyvistä velvoitteista. Joiltakin osin, esimerkiksi hammasamalgaamin käytön osalta EU:n määräykset ovat tiukemmat kuin yleissopimuksessa.



6 Meret

6.1 Merioikeusyleissopimus

6.1.1 Sopimuksen tavoite

YK:n merioikeusyleissopimuksen (*UN Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS) tavoitteena on toimia kattavana oikeudellisena kehikkona meriin liittyvissä kysymyksissä. Sopimus asettaa kansainväliset standardit merten ja niiden luonnonvarojen käytölle. Se sisältää yleisluontoiset määräykset valtioiden velvollisuuksista suojella meriympäristöä. Sopimus tarjoaa myös kehyksen tiettyjen merioikeutta koskevien kysymysten alueelliselle tai toimialakohtaiselle jatkokehitykselle, kuten meriympäristön suojelulle, merenkululle sekä kalastusoikeuksille.

6.1.2 Sopimuksen sisältö

Merioikeusyleissopimus asettaa valtioille yleisen velvollisuuden suojella ja säilyttää meriympäristöä. Valtioiden tulee muun muassa ryhtyä toimiin meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi sekä laatia yhteistyössä keskenään tai toimivaltaisen kansainvälisen järjestön välityksellä yksityiskohtaisempia sääntöjä, säännöksiä ja menettelytapasuosituksia meriympäristön suojelemiseksi ja säilyttämiseksi. Myös ei-sopimuspuolet, kuten Yhdysvallat, myöntävät sopimuksen määräysten muodostuneen suurelta osin kansainvälisesti sitovaksi tapaoikeudeksi.

Sopimuksessa maailman merialueet jaetaan valtioiden toimivallan kannalta erilaisiin vyöhykkeisiin ja määritellään valtioiden oikeudet ja velvollisuudet näillä alueilla. Sisäiset aluevedet sekä rannikon edustalla oleva aluemerikuluu rantavaltion suvereniteetin piiriin. Rantavaltioilla on lisäksi tiettyjä oikeuksia ja lainkäyttövaltaa aluemerien ulkopuolisella talousvyöhykkeellä ja mannerjalustalla. Näiden merialueiden ulkopuolisella aavalla merellä lähtökohtana on lippuvaltion yksinomainen lainkäyttövalta aluksiin nähden. Kaikilla valtioilla on perinteiset aavan meren vapaudet, jotka sisältävät muun muassa merenkulun, kalastuksen ja meritieteellisen tutkimuksen vapauden.

Rantavaltiolla on täysivaltaiset oikeudet talousvyöhykkeensä elollisten luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen. Toisaalta rantavaltioilla on velvollisuus varmistaa, että elollisten luonnonvarojen säilyminen talousvyöhykkeellä ei vaaranna liiallisen hyödyntämisen vuoksi.

Merioikeusyleissopimusta on täydennetty kahdella sopimuksella. Nämä käsittelevät yleissopimuksen kansainvälistä merenpohjajärjestöä koskevan XI-osan soveltamista sekä hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa.

Yleissopimuksella on perustettu kolme toimielintä eri tehtävien toteuttamiseksi. Mannerjalustatoimikunnan (*Commission on the Limits of the Continental Shelf*, CLCS) tehtävänä on käsitellä sopimuspuolten vaatimuksia niin kutsutun laajennetun mannerjalustan ulkorajan määrittelemiseksi. Kansainvälinen merenpohjajärjestö (*International Seabed Authority*, ISA) puolestaan perustettiin hallinnoimaan ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi määriteltujen kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisen syvänmerenpohjan mineraalivarojen hyödyntämistä. Riitojenratkaisua var-

ten perustettiin Hampuriin Kansainvälinen merioikeustuomioistuin (*International Tribunal for the Law of the Sea*, ITLOS). Lisäksi sopimuksella perustettiin sopimuspuolten kokous, jonka tehtävänä on päättää merioikeustuomioistuimen toiminnan rahoituksesta sekä valita mannerjalustatoimikunnan jäsenet ja tuomioistuimen tuomarit. Sopimusvaltioiden kokousta ja mannerjalustatoimikuntaa tehtävissään tukevan YK:n merioikeussihteeristön (*Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*, DOALOS) toiminta rahoitetaan YK:n budjetista.

6.1.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Merioikeusyleissopimuksen mukaan valtioiden tulee edistää ohjelmia, jotka tukevat kehitysmaiden pyrkimyksiä meriympäristön suojelemiseksi sekä mereen kohdistuvien päästöjen ennaltaehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Kansainvälisissä järjestöissä kehitysmaille tulee antaa helpotuksia niin, että ne pääsevät osallisiksi muun muassa sopimuksen tarkoitusta tukevista rahastoista. Merioikeusyleissopimus sisältää lisäksi määräykset yhteistyöstä meritieteellisessä tutkimuksessa sekä meriteknologiansiirroista.

YK:n merioikeussihteeristö koordinoi ja antaa teknistä tukea kehitysmaille esimerkiksi tarjoamalla merioikeutta koskevaa koulutusta. Merioikeussihteeristö myös ylläpitää rahastoja, joista tuetaan kehitysmaiden osallistumista sopimusjärjestelmän piiriin kuuluvaan yhteistyöhön.

6.1.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Meri kattaa maapallon pinta-alasta noin 71 % ja meriveden osuus maapallon kokonaisvesimäärästä on noin 97 %. Arviolta 64 % maailman merialueista on aavaa merta. Huomattava osuus maapallon vielä tutkimattomasta biologisesta monimuotoisuudesta sijaitsee meressä. Merillä on tärkeä asema muun muassa maapallon ilmasto- ja sääjärjestelmien toiminnassa. Meriin kohdistuu moninaisia paineita, kuten merellisten luonnonvarojen liiakäyttö, meren saastuminen, meren roskaantuminen sekä merellisten luontotyyppien ja ekosysteemien tuhoutuminen. Ilmastonmuutos ja lisääntyvän hiilidioksidin aikaansaama meriveden happamoituminen voimistavat kielteisiä vaikutuksia.

Merioikeusyleissopimuksen yleisluontoiset määräykset meriympäristön suojelusta on koettu riittämättömiksi erityisesti aavan meren biodiversiteetin suojelemiseksi ja kestäväen käytön turvaamiseksi. Näihin aavaa merta koskeviin uusiin haasteisiin vastaamiseksi YK:n yleiskokous päätti joulukuussa 2017 hyväksytyllä päätöslauselmalla (72/249) käynnistää hallitusten väliset neuvottelut merioikeusyleissopimusta täydentävästä kolmannesta toimeenpanosopimuksesta. Sopimus koskisi kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä (*Implementing Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, BBNJ). BBNJ-sopimuksen keskeisiä elementtejä tulevat olemaan seuraavat neljä osa-aluetta: merellisten suojelualueiden perustaminen, merten geenivarojen suojelu ja kestävä käyttö, meriympäristölle aiheutuvien vaikutusten arviointi sekä edellä mainittuja osa-alueita koskeva valmiuksien kehittäminen ja teknologiansiirrot. Sopimusneuvotteluita on pohjustettu jo lähes vuosikymmenen ajan yleiskokouksen alla toimineessa työryhmässä sekä valmistelukomiteassa.



7 Aavikoituminen

7.1 Aavikoitumisen estämistä koskeva yleissopimus (UNCCD)

7.1.1 Sopimuksen tavoite

YK:n yleissopimus aavikoitumisen estämiseksi vakavasta kuivuudesta ja/tai aavikoitumisesta kärsivissä maissa, erityisesti Afrikassa, eli niin kutsuttu aavikoitumissopimus (*UN Convention to Combat Desertification, UNCCD*), on oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus. Nimensä mukaisesti sen tavoitteena on estää aavikoitumista ja lievittää kuivuuden vaikutuksia muun muassa kansainvälisellä yhteistyöllä maissa, jotka kärsivät voimakkaasta kuivuudesta ja/tai aavikoitumisesta.

7.1.2 Sopimuksen sisältö

Aavikoitumissopimus yhdistää kestävän maankäytön sekä ympäristö- ja kehityskysymykset. Tarkoituksena on auttaa kestävän kehityksen saavuttamisessa aavikoitumisesta kärsivillä alueilla. Sopimuksessa aavikoitumisella tarkoitetaan kuivien, puolikuivien ja kuivien puolikosteiden alueiden viljelymaan, metsän tai metsämaan biologisen tai taloudellisen tuottokyvyn ja monimuotoisuuden vähenemistä.

Sopimus on alusta lähtien huomioinut vahvasti sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen merkityksen sekä korostanut paikallisyhteisöjen osallistumista ja elinolojen parantamista. Tavoitteiden toteutumisen on katsottu vaativan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhdistyvät maan tuottavuuden parantaminen sekä maa-alueiden ja vesivarojen ennallistaminen, suojeleminen ja kestävä hoito.

Sopimus korostaa paikalliset maankäyttötavat huomioivaa ”alhaalta ylöspäin”-lähestymistapaa, mutta myös kansallista ja alueellista koordinaatiota, kumppanuuksia ja kansainvälistä tukea. Sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkän aikavälin strategioita, jotka huomioivat muun muassa köyhyyden vähentämisen. Kansainvälisellä tasolla ensimmäinen strategia aavikoitumissopimuksen toimeenpanemiseksi laadittiin vuosille 2008–2018. Toimeenpanon kulmakivenä ovat olleet kansalliset toimintaohjelmat, joita täydentävät alueelliset toimintasuunnitelmat rajat ylittävine ohjelmineen. Vuonna 2017 aavikoitumissopimuksen osapuolikokous hyväksyi uuden vuodet 2018–2030 kattavan yhteisen strategiakehyksen (*UNCCD 2018–2030 Strategic Framework*), joka myötävaikuttaa:

- i. aavikoitumissopimuksen sekä Kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n tavoitteiden, erityisesti tavoitteen 15.3¹⁰ ja muiden keskenään linkittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi sopimuksen soveltamisalalla,
- ii. aavikoitumisesta kärsivän väestön elinolosuhteiden parantamiseksi ja
- iii. ekosysteemipalvelujen parantamiseksi.

10 Tavoite 15.3: Taistella vuoteen 2030 mennessä aavikoitumista vastaan, ennallistaa köyhtynyt maaperä esimerkiksi aavikoitumiselle, kuivuudelle ja tulville altistuneilla alueilla ja pyrkiä saavuttamaan nollataso maaperän köyhtymisessä.

Strategiakehityksen visiona on tulevaisuus, jossa vältetään, minimoidaan ja käännetään aavikoitumis- ja maaperän köyhtymiskehitys, lievitetään kuivuuden vaikutuksia siitä kärsivillä alueilla, ja pyritään saavuttamaan sopimuksen soveltamisalla nollataso maaperän köyhtymisessä Agenda2030:n mukaisesti.

Strategiakehityksen tavoitteita on viisi:

1. parantaa aavikoitumisesta kärsivien ekosysteemien tilaa, torjua aavikoitumista/maaperän köyhtymistä, edistää kestävästä maankäyttöä ja myötävaikuttaa nollatason saavuttamiseen maaperän köyhtymisessä,
2. parantaa aavikoitumisesta kärsivän väestön elinolosuhteita,
3. lievittää ja hallita kuivuuden vaikutuksia sekä sopeutua niihin, jotta haavoittuvan väestönosan ja ekosysteemien sieto- ja palautumiskyky kohentuisi,
4. tuottaa globaaleja ympäristöhyötyjä aavikoitumissopimuksen tehokkaalla toimeenpanolla ja
5. mobilisoida huomattavia ja lisäisiä taloudellisia ja muita resursseja sopimuksen toimeenpanon tukemiseksi rakentamalla tehokkaita kumppanuuksia globaalisti ja kansallisella tasolla.

Sopimus jakaa osapuolet kahteen ryhmään: aavikoitumisesta kärsiviin kehitysmaihin ja kehittyneisiin maihin. Molemmille ryhmille on asetettu velvoitteita. Kehitysmasopimuksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aavikoitumisen torjumiseksi, ja osapuolena olevien kehittyneiden maiden tulee tukea kehitysmaiden pyrkimyksiä. Etusijalla ovat Afrikka sekä vähiten kehittyneet maat.

7.1.3 Sopimusvelvoitteet kehitysmaiden tukemiseksi

Osapuolena olevilla kehittyneillä mailla on velvollisuus tukea kehitysmaita, erityisesti Afrikassa, muun muassa luomaan ja toteuttamaan kansallisia ja alueellisia suunnitelmia ja toimintaohjelmia aavikoitumisen torjuntaan. Rahoituksen mobilisointiin ja kanavointiin käytetään olemassa olevia kahdenvälisiä ja monenkeskisiä rahoitusmekanismeja (ml. GEF). Yksityistä sektoria ja kansalaisjärjestöjä kannustetaan myös rahoituksen lisäämiseen. Lisäksi kehittyneitä maita kehoitetaan tukemaan kehitysmaiden kansalaisjärjestöjä ja yhteisöpohjaisia järjestöjä sekä rahastoja, YK:n

ohjelmia ja muita kansainvälisiä järjestöjä, tutkimuslaitoksia ja kansalaisjärjestöjä sopimusta tukevien ohjelmien luomisessa, toteutuksessa ja seurannassa.

Teknologiansiirto

Aavikoitumissopimuksen osapuolten tulee edistää kuivuudesta kärsivillä alueilla ympäristöystävällistä, taloudellisesti toimintakykyistä ja sosiaalisesti hyväksyttävää teknologiansiirtoa, joka vähentää aavikoitumisen tai kuivuuden haittoja. Samalla tulee edistää kehitysmaiden teknologiayhteistyötä sekä suojella ja edistää perinteistä teknologiaa, osaamista ja käytäntöjä. Uusiutuvien energialähteiden käyttöä tulee lisätä teknologian viennillä ja koulutuksella, jotta riippuvuus polttopuuhun vähenisi.

Osapuolten tulee myös kykyjensä mukaan integroida ja koordinoita tiedon keräämistä, analysointia ja vaihtoa. Näin voidaan edesauttaa maaperän laadun systemaattista valvontaa alueilla, joita uhkaa aavikoituminen. Tämä auttaa luomaan ennakkovaroitusjärjestelmiä ja varautumaan paremmin tuleviin kuivuusjaksoihin.

Tutkimus ja opetus

Osapuolten tulee kykyjensä mukaan edistää teknistä ja tieteellistä yhteistyötä sopivien kansallisten, alueellisten ja kansainvälisten instituutioiden avulla. Suomesa Helsingin yliopiston Viikin tropiikki-instituutti (VITRI) on ainoa kehitysmaiden metsiin ja maankäyttöön keskittyvä korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen yksikkö. VITRI on myös aavikoitumissopimuksen kansallinen tiedekoordinaattoritaho. VITRI on tehnyt aavikoitumissopimuksen toimeenpanon kannalta hyödyllistä tutkimusta Afrikan maissa. Näistä aihepiireistä on valmistunut yli 30 väitöskirjaa ja lukuisia muita tutkintoja. Myös muilla yliopistoilla ja tutkimuslaitoksilla on tutkimusta ja opetusta, joka voi hyödyttää aavikoitumissopimuksen toimeenpanoa.

Valmiuksien parantaminen

Sopimus velvoittaa osapuolia kehittämään toimintavalmiuksia aavikoitumisen vähentämiseksi ja kuivuudesta aiheutuvien hättävaiikutusten torjumiseksi. Tähän tulee pyrkiä muun muassa kehittämällä kansallisia instituutioita, lainsäädäntöä ja strategista suunnittelua, kouluttamalla päättäjiä ja asiantuntijoita, osallistamalla kansalaisyhteiskuntaa ja luomalla innovatiivisesti vaihtoehtoisia elinkeinoja. Sopi-

mus velvoittaa myös uusien kumppanuuksien luomiseen ja valmiuksien parantamiseen erityisesti Afrikan maiden toimintaohjelmien onnistumiseksi. Lukuisat Suo-
messä koulutetut kehitysmaiden opiskelijat ovat valmistuttuaan palanneet kotimai-
hinsa vahvistamaan maidensa kansallisia valmiuksia aavikoitumisen ja kuivuuden
vastaisessa työssä.

7.1.4 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Aavikoituminen ja kuivuuden vaikutukset ovat viime vuosina olleet esillä erityisesti liittyen ilmastomuutokseen ja ympäristöpakolaisuuteen, koska ne ovat merkittäviä muuttoliikettä aiheuttavia tekijöitä. Aavikoitumisesta ja kuivuudesta eniten kärsivillä mailla on myös huomattavia turvallisuusongelmia ja -riskejä.

Aavikoitumissopimus on ollut perinteisesti kahden muun Rion sopimuksen¹¹ varjossa, eikä se ole saanut samaa painoarvoa OECD-maiden kehitysyhteistyössä kuin ilmasto- ja biodiversiteettisopimukset. Vaikka aavikoitumissopimus on edistänyt merkittävästi aavikoitumisen torjuntaa, erityisesti Afrikan valtiot ovat raportoineet, että riittämätön rahoitus on hidastanut sopimuksen toteutusta. Ongelmana on ollut myös se, ettei sopimuksen tavoitteita ole riittävässä määrin valtavirtaistettu muuhun suunnitteluun, kuten köyhydenvähentämisohjelmiin.

Agenda2030 ja erityisesti sen tavoite 15.3 ovat tuoneet aavikoitumissopimukselle uutta nostetta. Sopimuksen vuoden 2015 osapuolikokouksessa tavoite 15.3 hyväksyttiin sopimuksen toimeenpanon veturiksi. Nollatason saavuttaminen maaperän köyhtymisessä (*Land Degradation Neutrality*, LDN; maan tai maaperän kyky ylläpitää ekosysteemipalveluita ja ruokaturvaa säilyy tai paranee) nousi sopimuksen toimeenpanon ohjauksen keskiöön ja sille hyväksyttiin tieteellinen kuvaus¹². Suuren osan maaperän köyhtymisestä myönnettiin myös tapahtuvan kuivien, puolikuivien tai kuivien puolikosteiden alueiden ulkopuolella ja siten sopimuksen soveltamisalan ulkopuolella.

11 Rion sopimuksista lisää johdannossa (kappale 1).

12 "A state whereby the amount and quality of land resources necessary to support ecosystem functions and services and enhance food security remain stable or increase within specified temporal and spatial scales and ecosystems".

Edellä kuvattu kehitys kertoo kasvavasta tietoisuudesta ja ympäristön tilan heikentymistä koskevasta huolesta. Kestävä maankäyttö sekä aavikoitumisen ja maaperän köyhtymisen vastainen taistelu halutaan yhdistää entistä paremmin ilmastonmuutoksen torjuntaan, luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoon liittyviin toimiin. Vuoden 2018 puoliväliin mennessä jo noin 115 maata oli tekemässä vapaaehtoista kansallista LDN-toimintasuunnitelmaa. Tämä edellyttää sektorit ylittävää yhteistyötä ja tukee näin sopimuksen toimeenpanossa tavoiteltua kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Suomen aavikoitumissopimuksessa pitkään edistämä sukupuolten välinen tasa-arvo ja naisten ja tyttöjen aseman parantaminen ottivat askeleen eteenpäin sopimuksen osapuolikokouksessa vuonna 2017. Kokouksessa hyväksyttiin sukupuolten välisen tasa-arvon toimintasuunnitelma. Edelleen täydennettävä suunnitelma on tarkoitus hyväksyä vuoden 2019 osapuolikokouksessa suunnitelmaa vapaaehtoisesti toimeenpanevien maiden kokemusten perusteella. Sopimuksen vuoden 2017 osapuolikokous hyväksyi myös ensimmäistä kertaa aavikoitumissopimuksen osapuolten neuvotteleman ministerijulistuksen (*Ordos Declaration*). Julistus nostaa esille tärkeitä teemoja, kuten aavikoitumisen, maaperän köyhtymisen ja pakotetun muuttoliikkeen välisen yhteyden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kansalaisyhteiskunnan roolin, sekä kestävän maankäytön merkityksen laajempien kehitystavoitteiden saavuttamiselle, ilmastonmuutoksen hillinnälle ja siihen sopeutumiselle.

Aavikoitumissopimus korostaa tarvetta luoda synergioita erityisesti Rion sopimusten välille, jotta voitaisiin saavuttaa suurin mahdollinen hyöty sopimusten päämäärien mukaisista toimenpiteistä ja välttää päällekkäistä toimintaa. Vaikka edistysaskeleita on otettu, ovat synergiat edenneet hitaasti. Yhtenä tärkeimpänä haasteena on edelleen ottaa paremmin huomioon eri sopimusten alaisten kehitysmaita koskevien toimintaohjelmien ja -strategioiden yhtymäkohdat ja pyrkiä järkipäistämään niihin liittyvää työtä.

Aavikoitumissopimuksen tiede- ja teknologiakomitean (*Committee on Science and Technology, CST*) ja sen alaisen SPI-työryhmän (*Science-Policy Interface*) tehtävänä on koota, muokata ja analysoida tieteellistä tietoa päätöksentekijöille sekä muuhun sopimuksen toimeenpanoon. Se on muun muassa laatinut sopimuksen toimeenpanoa tällä hetkellä ohjaavan LDN-käsitteen tieteellisen kuvauksen. Työryhmä kehittää parhaillaan menetelmiä ja toimintatapoja, joiden avulla LDN-ohjelma parantaa kuivuusalueiden elinkeinoja, hyvinvointia ja ympäristön tilaa. SPI

myötävaikutti maan ja maaperän nykytilasta ja trendeistä kertovan sekä poliittista päätöksentekoa ja toimeenpanoa avustavan *Global Soil Outlook* -kirjan¹³ syntyyn. SPI-työryhmä tekee myös yhteistyötä muiden ympäristösopimusten tiedepaneelien ja asiantuntijaryhmien¹⁴ kanssa. Eri sopimusten välinen yhteistyö on välttämätöntä, vaikka niiden tavoitteet eivät aina ole yhteneviä.

Aavikoitumissopimuksen toimeenpano kohdistuu alueille, missä noin kuudesosa maailman väestöstä elää. Suurin osa väestöstä elää näillä alueilla äärimmäisessä köyhyydessä. Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää pitää esillä haasteita, joihin vastaamiseksi aavikoitumissopimus alkujaan laadittiin, sekä jakaa hyviä käytäntöjä. Kansainvälistä aavikoitumisen ja kuivuuden torjumisen päivää vietetään vuosittain 17.6. YK:n yleiskokous julisti vuonna 2007 vuodet 2010–2020 kansainväliseksi aavikkojen ja aavikoitumisen vastaisen taistelun vuosikymmeneksi.

7.1.5 Euroopan unionin sitoumukset

EU:n jäsenvaltioista vain osa kuuluu aavikoitumisesta kärsiviin maihin, joten EU kokonaisuudessaan ei tee aavikoitumissopimukseen liittyviä sitoumuksia. EU ja kaikkien jäsenvaltiot ovat kuitenkin sitoutuneet Agenda2030:n ja kestävän kehityksen tavoitteen 15.3 toimeenpanoon.

EU on maailman suurin kehitysyhteistyön rahoittaja ja myös aavikoitumissopimuksen toimeenpanon tukijana se on merkittävä toimija sekä rahoittajana että teknisen avun antajana.

¹³ <https://global-land-outlook.squarespace.com/the-outlook/#the-bokk>

¹⁴ Tällaisia tiedepaneeleita ja asiantuntijaryhmiä ovat mm. ilmastopimuksen IPCC-paneeli ja biodiversiteettisopimuksen IPBES-paneeli, GEFin neuvoa-antava asiantuntijaryhmä STAP sekä FAO:n johtama maapaneeli (*Intergovernmental Technical Panel on Soils*, ITPS. SPI esimerkiksi tuottaa aineistoa mm. IPCC-paneelin seuraavaan arviointiraporttiin ja erillisiin ilmastomuutos ja maaperä (*Special Report on Climate Change and Land*, SRCCL) sekä IPBESin LDRA (*Land Degradation and Restoration*) -raportteihin.



8 YK:n alueelliset ympäristösopimukset

Johdanto

Ympäristöongelmat ovat kiistattomasti valtionrajat ylittäviä. Edellä esitellyn maailmanlaajuisen yhteistyön lisäksi tärkeä kokonaisuus on alueellinen yhteistyö, jonka avulla voidaan keskittyä rajatummalla maantieteellisen alueen ympäristöongelmiin sekä kehittämään käytännön yhteistyötä naapurivaltioiden välillä. Myös YK:n ympäristöohjelma UNEP on tunnistanut alueellisen lähestymistavan merkityksen perustamalla alueellisia toimistoja ja tekemällä ympäristöyhteistyötä YK:n alueellisten talouskomissioiden kanssa.

YK:n Euroopan talouskomissio (*UN Economic Commission for Europe, UNECE*) on tehnyt ympäristösopimuksia jo 1970-luvulta alkaen ja oli pitkään ainoa ympäristösopimuksia tekevä YK:n alueellinen talouskomissio. Vuonna 2018 Latinalaisen Amerikan talouskomission (*Economic Commission for Latin America, ECLAC*) puitteissa hyväksyttiin alueellinen Rion 10. periaatetta täytäntöönpaneva sopimus yleisön osallistumisesta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Pan-Eurooppalaisen UNECE:n jäsenenä (yhteensä 56) on Euroopan valtioiden lisäksi myös

Pohjois-Amerikan valtioita (USA ja Kanada), Keski-Aasian valtioita (Kazakstan, Kirgisia, Tadžikistan, Turkmenistan ja Uzbekistan) sekä Israel. Alueeseen kuuluu näin ollen sekä maailman rikkaimpia kehittyneitä valtioita, että virallisen kehitysavun (*Official Development Assistance*, ODA) vastaanottajamaita.

UNECE:n alueelliset ympäristösopimukset ovat olleet tärkeä väline alueen ympäristöpolitiikkojen ja -standardien harmonisoinnissa. Yhteistyössä on keskitytty alueen valtionrajat ylittäviin suurimpiin ongelmiin: ilmansaasteisiin, rajavesiin, teollisuusonnettomuuksiin, ympäristövaikutusten arviointiin sekä kansalaisen tiedonsaantiin ja osallistumiseen. Keskustelu happosateista pohjoisella pallonpuoliskolla johti vuonna 1979 UNECE:n ensimmäisen ympäristösopimuksen, kaukokulkeutumissopimuksen, tekemiseen ja sitä seuraavien haitallisten päästöjen rajoittamista koskevien pöytäkirjojen laadintaan. Helsingissä vuonna 1992 tehty rajavesistösopimus oli luonnollinen seuraus siitä, että 70 % pan-Euroopan valuma-alueista on rajat ylittäviä. Vuoden 1992 teollisuusonnettomuussopimuksen neuvottelemisen taustalla olivat useat alueella tapahtuneet vakavat onnettomuudet.

Kehittyvien jäsenvaltioiden toimintavalmiuksia on parannettu muun muassa tiedonvaihdoilla ja teknisellä avunannolla. Sopimukset korostavat ja edistävät osapuolten välistä tieteellistä ja menettelyllistä yhteistyötä. Sopimusten välillä on osin vahvoja yhteyksiä ja niiden tehokas täytäntöönpano tukee toinen toistaan. Esimerkiksi teollisuusonnettomuuksien vaikutuksia voi ennaltaehkäistä ja rajoittaa tehokkaalla rajavesistöyhteistyöllä, ja sopimuksilla on yhteinen siviilioikeudellista korvausvastuuta koskeva pöytäkirja. Menettelyllisiä sopimuksia ovat Espoon kansainvälisten ympäristövaikutusten arviointia ja Århusin kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumista koskevat yleissopimukset. Menettelylliset sopimukset tulevat osapuoliinsa nähden sovellettavaksi rinnakkain muiden ympäristösopimusten kanssa, ja tukevat näin osapuolten aineellisten ympäristövelvoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa.

UNECE:n sopimuksilla voi potentiaalisesti olla kasvava globaali merkitys tulevaisuudessa. Århusin yleissopimus ja rajavesisopimus on jo avattu liittymiselle ECE:n ulkopuolisille YK:n jäsenvaltioille. Toistaiseksi kiinnostus sopimukseen liittymiseen on kuitenkin ollut vähäistä. Edellä mainittu, hiljattain hyväksytty ECLAC-sopimus saatetaan viitata siihen, että alueellisilla ratkaisuilla nähdään edelleen olevan lisäarvoa. Toisaalta sopimuksen globaali vaikutus voi ilmetä myös muilla tavoin kuin osapuolimäärän kasvulla. Kaukokulkeutumissopimuksen raskasmetalli- ja POP-pöytäkirjat ovat olleet suunnannäyttäjiä globaaleille POP- ja elohopeasopimuksille. Espoon

sopimuksella on myös katsottu olleen vaikutus kansainvälisen tapaoikeuden kehitykseen. Haagin kansainvälinen tuomioistuin vahvisti vuonna 2010 ratkaisussaan *Pulp Mills on the River Uruguay* ympäristövaikutusten arvioinnin kehittyneen kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteeksi.

Toisin kuin globaaleja ympäristösopimuksia UNECE:n sopimusten työohjelmia tuetaan vapaaehtoisin vuosimaksuin lukuun ottamatta kaukokulkeutumissopimuksen tieteellispoliittista ohjelmaa (*European Monitoring and Evaluation Programme, EMEP*), mistä on sovittu vuoden 1984 rahoituspöytäkirjassa. Suomi on osallistunut erityisesti rajavesisopimuksen työohjelman toimeenpanoon ja myös kehitysmaiden edustajien kokousosallistumisen tukemiseen.

8.1 Maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskeva yleissopimus

8.1.1 Sopimuksen tavoite

Yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä (*Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*), eli Helsingin rajavesisopimus, on UNECE:n sopimus, jonka tavoite on ehkäistä, rajoittaa ja vähentää vesien pilaantumista, jonka vaikutukset ulottuvat tai voivat ulottua maasta toiseen.

Rajavesisopimuksen Vesivarat ja terveys -pöytäkirjan (*Protocol on Water and Health*) tarkoituksena on hyvän vesienhoidon avulla edistää ihmisten terveyttä ja vesiekosysteemien suojelua estämällä ja vähentämällä vesien kautta leviäviä tauteja.

8.1.2 Sopimuksen sisältö

Rajavesisopimuksella vahvistetaan paikallisia, kansallisia ja alueellisia toimia maasta toiseen ulottuvien vesien laadun sekä veden määrän ja kestäväin käytön suojelemiseksi ja turvaamiseksi. Sopimus perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan,

jossa vesivarat ymmärretään osaksi ekosysteemejä, yhteiskuntaa ja taloutta. Sopimuksella edistetään vesivarojen yhdenmukaista hallintaa.

Sopimuksen velvoitteisiin kuuluu muun muassa:

- ehkäistä, rajoittaa ja vähentää rajavesistöjen kautta ympäristöön, terveyteen ja yhteiskuntatalouteen kohdistuvia haitallisia vaikutuksia,
- hallinnoida rajavesistöjä järkevällä ja oikeudenmukaisella tavalla soveltaen ekosysteemilähestymistapaa sekä varovaisuus- ja aiheuttaja maksaa -periaatteita,
- suojella ja kunnostaa ekosysteemejä sekä
- tehdä ympäristövaikutusten arviointeja, varautumissuunnitelmia, asettaa veden laatutavoitteita ja minimoida onnettomuuksista aiheutuvia riskejä.

Osapuolet tekevät kahdenvälisiä tai monenkeskisiä sopimuksia ja perustavat yhteistyöelimiä, kuten vesistökohtaisia komissioita. Sopimukseen sisältyvät velvoitteet seurannasta, tutkimuksesta ja kehittämisestä, tiedonvaihdesta sekä yleisön informoinnista.

Sopimukseen liittyvä vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja on ensimmäinen kansainvälinen sopimus, joka tähtää turvallisen juomaveden ja asianmukaisen sanitaation saavuttamiseen ja raakavesilähteiden suojelemiseen. Osapuolet asettavat päämäärien saavuttamiseksi kansallisia tavoitteita ja raportoivat niiden saavuttamisesta.

Rajavesisopimukseen ei sisälly erityisiä velvoitteita kehitysmaita kohtaan. Sopimuksen piiriin kuuluu kuitenkin myös ODA-kelpoisia maita ja sopimuksen soveltamisesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää myös muissa kehitysmaissa. Sopimuksen soveltamisen kautta tuotetaan paljon ohjeistuksia sekä tehdään muuta tiedollisia valmiuksia parantavaa työtä.

Vuonna 2013 hyväksytyn ja vuonna 2016 voimaantulleen sopimusmuutoksen jälkeen myös UNECE:n ulkopuoliset YK:n jäsenvaltiot ovat voineet liittyä sopimukseen. Keski-Afrikkalaisesta Tsadin valtiosta tuli vuonna 2018 sopimuksen ensimmäinen UNECE:n ulkopuolinen osapuoli. Myös Senegal on ilmoittanut aikovansa liittyä sopimukseen.

8.1.3 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Rajavesisopimuksen toimeenpano on ollut tehokasta. Sopimus on edistänyt merkittäväällä tavalla rajavesistöjen suojelua ja yhteistyötä sopimuspuolten kesken. Lisäksi se on vähentänyt konflikteja ja lisännyt turvallisuutta sekä edistänyt vesivarojen kestävää käyttöä. Sopimuksella on myös ollut maailmanlaajuisista merkitystä rajavesistöyhteistyön edistäjänä.

Aikoinaan Suomen aloitteesta valmisteltu ja vuonna 1997 tehty globaali YK:n yleis-sopimus kansainvälisten vesistöjen muuhun kuin liikennekäyttöön soveltuvista säännöistä, niin kutsuttu New Yorkin sopimus, luo myös osaltaan puitteet valtioiden väliselle rajavesistöyhteistyölle. Sopimus tuli lopulta voimaan vuonna 2014.

Rajavesistökysymykset korostuvat yhä useammin kansainvälisessä politiikassa. New Yorkin sopimuksen tultua voimaan eri yhteyksissä on keskusteltu siitä, miten kansainvälisten rajavesisopimusten välistä yhteistyötä voisi kehittää. New Yorkin sopimuksella ei ole osapuolikokousta tai muita sopimuksen toimeenpanoa edistäviä elimiä. Molemmat rajavesisopimukset perustuvat kuitenkin samoihin periaatteisiin, joiden mukaan rajavesistöjä tulee käyttää oikeudenmukaisesti ja järkevästi ja käytöllä ei saa aiheuttaa merkittävää vahinkoa toisille osapuolille. Molemmat sopimukset tähtäävät siihen, että rajavesistöjä käyttävät maat tekevät keskinäisiä sopimuksia rajavesien käytöstä ja hoidosta. Sopimuksia voidaan pitää toisiaan täydentävinä. Näiden sopimusten lisäksi Suomella on erilliset kahdenväliset rajavesisopimukset naapurimaidensa Ruotsin, Norjan ja Venäjän kanssa.¹⁵

Noin 40 % maapallon väestöstä elää rajat ylittävillä vesistöalueilla. Paineet yhteisiin vesivaroihin tulevat lisääntymään globaalissa mittakaavassa erityisesti ilmastonmuutoksen, väestönkasvun, kaupungistumisen ja taloudellisen kehityksen seurauksena. Tulevaisuudessa rajavesistöihin kohdistuvat konfliktit ja niistä johtuva pakolaisuus sekä veteen liittyvä maastamuutto voivat lisääntyä käytettävissä olevien hyvälaatuisten vesivarojen niuketessa.

¹⁵ Voimassa oleva rajavesisopimus Ruotsin kanssa on vuodelta 2013 ja Norjan kanssa vuodelta 2014. Alkuperäiset rajavesisopimukset on neuvoteltu uudestaan Euroopan parlamentin ja neuvoston vesipolitiikan puitteista antaman direktiivin 2000/60/EY voimaantulon jälkeen. Voimassa oleva rajavesisopimus Venäjän kanssa on vuodelta 1964.

8.1.4 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista, eli vesipuitedirektiivin, tarkoitus on nimensä mukaisesti luoda puitteet EU:n vesipolitiikalle sekä yhtenäistää aiemmin lukuisiin eri direktiiveihin perustuttua vesiensuojelua. Vesipolitiikan puitedirektiivin lisäksi on kuitenkin edelleen useita muita vesiensuojelun kannalta keskeisiä direktiivejä, kuten pohjavesidirektiivi, vesiympäristön laatu- ja ympäristönormeja koskeva direktiivi, yhdyskuntajätevesidirektiivi, nitraattidirektiivi, uimavesidirektiivi ja juomavesidirektiivi. Lisäksi vesipolitiikan puitedirektiivin voimaantulon jälkeen on annettu laajemmin vesivarojen hallintaan liittyvä tulvadirektiivi ja merien suojeluun liittyvä meristrategiadirektiivi.

Euroopan komissio julkaisi Euroopan vesivarojen turvaamista koskevan vesistrategian (*Blueprint*) vuonna 2012. Vesistrategia pohjautui laajaan analyysiin vesien tilasta, maiden tekemistä vesienhoitosuunnitelmista sekä EU:n vesilainsäädännön kelpoisuudesta. Vesistrategian keskeinen päätelmä on, että vesiasioissa ei tarvita juurikaan uutta lainsäädäntöä, mutta sen toimeenpanossa on parannettavaa. Eri sektoreiden vastuuta ja siihen liittyviä rahoitusjärjestelmiä on kehitettävä tukemaan vesiä koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Vesistrategia sisältää monia toimia vesitehokkuuden parantamiseksi ja veden säästämiseksi. Vesitilinpitoa on kehitettävä, jotta tiedetään paremmin veden saatavuus sekä vesien käytön ja eliöstön tarpeet myös muuttuvissa ilmasto-oloissa. Vesitehokkuudelle on esitetty tavoitteiden asettamista. Vesistrategiassa korostetaan vihreän infrastruktuurin parantamista.

Vesistrategialla on vahva kansainvälinen ulottuvuus. Vesivarojen järkevää hallintaa ja suojelua koskevilla toimilla on kiire, sillä vesivaroista on tulossa maapallon kilpailuin luonnonvara erityisesti ilmastonmuutoksen seurauksena. Suomi on korostanut rajavesisopimusten tärkeyttä vesivarojen kestävässä käytössä ja suojelussa.

8.2 Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus

8.2.1 Sopimuksen tavoite

Valtiosta toiseen tapahtuvan ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen (*Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, CLR-TAP*), eli niin kutsutun kaukokulkeutumisopimuksen, tavoitteena on rajoittaa sekä vähentää ja ehkäistä valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista. Sopimus ja sen pöytäkirjat kokoavat tietoa päästöistä, niiden leviämisestä, pitoisuuksista ja laskeumista sekä ilmansaasteiden vaikutuksista terveyteen, ekosysteemeihin, viljelykasveihin ja materiaaleihin.

Sopimusta on vuosien mittaan täsmennetty kahdeksalla pöytäkirjalla, joissa määrätään tarkemmista toimenpiteistä päästöjen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi.

8.2.2 Sopimuksen sisältö

Kaukokulkeutumisopimuksella ja sen alla annetulla kahdeksalla pöytäkirjalla rajoitetaan ilman epäpuhtauksien päästöjä, jotka koskevat typen ja rikin oksideja, haihtuvia orgaanisia yhdisteitä, ammoniakkia, pienhiukkasia, raskasmetalleja ja hitaasti hajoavia orgaanisia yhdisteitä. Kaukokulkeutumisopimus sisältää ilmansuojelun tutkimusta, ilmansaasteiden päästöjen raportointia, ilmanlaadun ja laskeuman mitaamista sekä tietojenvaihtoa koskevia periaatteita ja määräyksiä. Yleissopimus ei sisällä varsinaisia päästövähennysvelvoitteita, vaan luo kehykset yhteistyölle ja erikseen hyväksyttävälle yksityiskohtaisille päästövähennyksiä koskeville pöytäkirjoille.

Vuonna 1984 sopimukseen liitettiin pöytäkirja ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisen tarkkailua ja arviointia koskevan Euroopan yhteistyöohjelman (EMEP) pitkän aikavälin rahoittamisesta. Pöytäkirjassa määrätään ilmakehän tarkkailua koskevan tutkimustiedon ja tietokonepohjaisten mallien sekä päästöarvioiden ja ennusteiden laadintaa koskevien ohjeiden tuottamiseen tähtäävien toimien rahoituksesta.

Muissa sopimuksen alaisissa pöytäkirjoissa määritellään osapuolille velvoitteet rajoittaa pöytäkirjassa määriteltyjen epäpuhtauksien päästöjä tietyn perusvuoden tasosta. Uusimmissa pöytäkirjoissa on myös annettu ilman epäpuhtauksille

päästöraja-arvoja sekä asetettu vaatimuksia parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönnotosta. Uusien osapuolten on mahdollista saada lisää aikaa teknisten vaatimusten toteuttamiselle.

Kaukokulkeutumissopimuksen osapuolet sopivat vuonna 1999 rikin, typen oksidien, ammoniakkin ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöille kansalliset enimmäismäärät niin sanotussa Göteborgin pöytäkirjassa. Pöytäkirjaa muutettiin vuonna 2012 siten, että sovittiin rikkidioksidille, typenoksideille, haihtuville orgaanisille yhdisteille, ammoniakille ja pienhiukkasille (halkaisijaltaan alle 2,5 mikrometrin hiukkaset, PM_{2,5}) uudet vähennysvelvoitteet vuodesta 2020 eteenpäin. Päästöjen vähennysvelvoitteet vuodesta 2020 alkaen on määritelty prosenttiosuuksina vuoden 2005 päästöistä.

Raskasmetallipöytäkirjassa on esitetty velvoitteet kadmiumin, lyijyn ja elohopean päästövähennyksistä. Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluu 16 erilaista yhdistettä, joiden käyttö kielletään tai sitä rajoitetaan. Pöytäkirjan päivityksessä rajoituksiin on lisätty seitsemän uutta ainetta. Pöytäkirjalla rajoitetaan myös eräiden hitaasti hajoavien orgaanisten yhdisteiden kuten dioksiinien ja furaanien (PCDD/PCDF) sekä polysyklisen aromaattisten hiilivetyjen (PAH) päästöjä ilmaan.

Osapuolten tulee raportoida vuosittain tiedot ilman epäpuhtauksien päästöistä sopimuksen sihteeristölle.

8.2.3 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Ilman epäpuhtauksien päästöt ovat vähentyneet viimeisten vuosikymmenten aikana merkittävästi UNECE:n alueella ja Euroopassa 40–80 %.¹⁶ Kaukokulkeutumissopimus on luonut pohjaa osapuolten poliittiselle ja tieteelliselle yhteistyölle päästöjen hillitsemiseksi ja rajoittamiseksi. Kehitys on kuitenkin epätasaista, ja varsinkin Itä- ja Kaakkois-Euroopassa, Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa energiatuotannon ja teollisuuden kasvu sekä kaupungistuminen lisäävät päästöjä. Valtioiden sitouttaminen yleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin on tämän vuoksi tärkeää. Viime vuosina

¹⁶ <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html>

valtioiden sitoutumista on pyritty helpottamaan pöytäkirjojen muutoksilla. Lisäksi yleissopimuksen pitkän aikavälin strategia ja työohjelma, toimintasuunnitelma sekä Itä- ja Kaakkois-Euroopan, Kaukasuksen ja Keski-Aasian valtioiden mukaan saaminen yleissopimuksen työhön korostavat tarvetta avustaa näitä valtioita yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen ratifioinnissa ja täytäntöönpanossa. Avustusohjelmalla pyritään nostamaan yleissopimuksen poliittista profiilia alueella, kannustamaan osapuolia ratifioimaan uusimmat pöytäkirjat sekä lisäämään osapuolten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

8.2.4 Euroopan unionin sitoumukset

Euroopan unionin toimet ilmansaasteiden aiheuttamien terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi pohjautuvat vahvasti vuonna 2013 päivitettyyn toimintaohjelmaan Puhdasta ilmaa Euroopalle 2030 (*Clean Air for Europe*, CAFE). Siinä on määritelty yhteisiä ilmanlaatu tavoitteita ja etsitty kustannustehokkaita ratkaisuja ilmansuojelun suurimpiin ongelmiin.

Kaukokulkeutumisopimuksen ja sen alaisten pöytäkirjojen keskeiset velvoitteet pannaan täytäntöön EU:n lainsäädännöllä:

- päästökattodirektiivillä 2001/81/EY (vuodesta 2020 alkaen uusi päästökattodirektiivi (EU) 2016/2284),
- ilmanlaatudirektiivillä 2008/50/EY,
- ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annetulla direktiivillä 2004/107/EY,
- teollisuuspäästödirektiivillä 2010/75/EU,
- keskiuurten polttolaitosten päästöjen rajoittamista koskevalla direktiivillä (EU) 2015/2193 sekä
- muun muassa moottoreiden päästöihin, bensiinin ja dieselöljyn laatuvaatimuksiin sekä maalien ja liimojen VOC-päästöihin liittyvillä direktiiveillä.

Uusi päästökattodirektiivi (EU) 2016/2284 korvaa nykyisen päästökattodirektiivin (2001/81 EY) päästöjen vähentämisvelvoitteet vuodesta 2020 alkaen. Uusi direktiivi sisältää maakohtaiset päästöjen vähentämisvelvoitteet rikkidioksidille (SO₂), typen oksideille (NOx), pienhiukkasille (PM_{2,5}), haihtuville orgaanisille yhdisteille (VOC) ja ammoniakille (NH₃). Nykyiseen päästökattodirektiiviin verrattuna täysin uutta on

jäsenvaltioiden velvoite vähentää pienhiukkaspäästöjä, jotka on todettu nykyisin terveydelle haitallisimmiksi ilmapäästöiksi. Uusi direktiivi sisältää myös päästöjen laskentaa ja raportointia koskevia määräyksiä sekä velvoitteen laatia kansallinen ilmansuojeluohjelma. Direktiivin päästöjen raportointivelvoitteet koskevat edellä mainittujen päästöjen lisäksi raskasmetalleja, pysyviä orgaanisia yhdisteitä ja mustaa hiiltä.

8.3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus

8.3.1 Sopimuksen tavoite

Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa annetun yleissopimuksen (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*), eli Århusin yleissopimuksen, tavoitteena on nimensä mukaisesti edistää yleisön osallistumisoikeutta ympäristöasioissa ja nykyisten sekä tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Sopimuksella toimeenpannaan Rion ympäristöä ja kehitystä koskevan julistuksen 10. periaatetta¹⁷, jossa tähdennetään ympäristöä koskevaa tiedonsaantia ja yleisön osallistumisoikeutta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Yleissopimuksen alaisen epäpuhtauksien päästöjä ja niiden siirtoja koskevista rekistereistä (*Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR*) tehdyn pöytäkirjan tavoitteena on helpottaa kansalaisten tiedonsaantia ottamalla kussakin sopimusvaltiossa käyttöön yhtenäinen, integroitu ja maanlaajuinen päästöjä ja niiden siirtoja koskeva rekisteri. Rekisterin kautta kansalaiset voivat osallistua ympäristönsuojeluasioita

¹⁷ Ympäristökysymyksiä hoidetaan parhaiten siten, että kaikki asianomaiset kansalaiset osallistuvat sopivalla tasolla. Kansallisella tasolla jokaisen tulee tarvittaessa saada julkisten viranomaisten hallussa olevia ympäristöä koskevia tietoja mukaan lukien tiedot vaarallisista materiaaleista ja toimenpiteistä omista yhteisöissään, ja jokaisella tulee olla mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin. Valtioiden on helpotettava ja rohkaistava kansalaisten tietoisuuden kasvua ja osallistumista saattamalla tiedot laajalti saataviksi. Kansalaisille turvataan pääsy oikeus- ja hallintoprosesseihin ml. oikaisu- ja muutoksenhakuoikeus.

koskevaan päätöksentekoon ja myötävaikuttaa päästöjen vähentämiseen taikka niiden synnyn estämiseen.

8.3.2 Sopimuksen sisältö

Århusin yleissopimus on uudenlainen ympäristösopimus, jossa ympäristöä koskevat oikeudet ja ihmisoikeudet liittyvät toisiinsa. Useimmat kansainväliset ympäristösopimukset sisältävät lähinnä valtioiden välisiä suhteita koskevia velvoitteita. Århusin yleissopimus asettaa sopimuspuolille velvoitteita myös suhteessa luonnollisiin henkilöihin ja ympäristöjärjestöihin.

Yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka voidaan ryhmitellä sen kolmen pilarin mukaisesti: ympäristöä koskevan tiedon saanti, yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Yleissopimuksessa määrätään muun muassa missä ajassa ja muodossa viranomaisen on pyydettyä annettava ympäristöä koskevat tiedot yleisön käyttöön ja millä perusteilla pyyntö voidaan evätä.

Määräykset osallistumisoikeudesta koskevat toisaalta yksittäisiä hankkeita ja toisaalta osallistumista yleisemmin päätöksentekoon eli erilaisten suunnitelmien ja lainsäädännön valmisteluun. Osallistuminen on varmistettava lupamenettelyn avulla tiettyjen yleissopimuksen liitteessä lueteltujen erityisten (lähinnä teollisten) toimien osalta. Yleisön esittämät näkemykset on otettava asianmukaisesti huomioon, kun tehdään lopullista päätöstä luvan myöntämisestä tietyille toiminnalle.

Sopimuksen mukainen muutoksenhaku koskee sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä eli oikeutta hakea muutosta ympäristöä koskevan tiedon saantiin sekä sopimuksessa määriteltyjä toimintoja koskeviin päätöksiin. Sopimuksessa säännellään lisäksi yleisön oikeutta panna vireille joko hallinnollinen uudelleentarkastelumenettely tai kanne tuomioistuimessa lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin kieltämiseksi tai oikaisemiseksi. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus koskee luonnollisten henkilöiden lisäksi ympäristöjärjestöjä.

Yleissopimuksessa esitetty viranomaisen määritelmä kattaa EU:n toimielimet samalla tavalla kuin kansalliset ja paikalliset viranomaiset. Viranomaisen määritelmä ei sen sijaan koske tuomio- tai lainsäädäntövaltaa käyttäviä toimielimiä. Viranomaisen määritelmällä on merkitystä erityisesti asiakirjojen julkisuuden näkökulmasta.

Yleisöllä tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä, henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan yleisöä, joihin ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa, todennäköisesti vaikuttaa tai joita päätöksenteko koskee. Valtiosta riippumattomien ympäristön-suojelujärjestöjen katsotaan olevan asianosaisia.

Sopimuksen noudattamista valvoo itsenäinen, ympäristöalan asiantuntijoista koostuva komitea. Komitealla on toimivalta käsitellä osapuolten sopimuksen soveltamisalaan kuuluvista toimista tehtyjä valituksia ja tulkita sopimuksen määräyksiä ja velvoitteita.

Vuoden 2011 jälkeen yleissopimukseen ovat voineet osapuolten hyväksynnällä liittyä myös UNECE:n ulkopuoliset YK:n jäsenvaltiot. Guinea-Bissau on ensimmäisenä UNECE:n ulkopuolisena valtiona esittänyt kirjallisen liittymispyynnön huhtikuussa 2018.

PRTR-pöytäkirjan mukaan sopimusvaltioiden tulee vaatia jokaista oikeudenkäyttö-alueellaan toimivaa laitospäätöksentekijän omistajaa tai toiminnanharjoittajaa, joka harjoittaa määriteltä toimintaa ja jonka toiminta ylittää erikseen määritellyt kynysarvot, toimittamaan pöytäkirjan mukaisia tietoja toiminnastaan aiheutuvista epäpuhtauksista ja jätteistä. Rekisteritietojen tulee pöytäkirjan mukaan olla kansalaisten saatavilla ja ne tulee koota ja esittää kalenterivuositain eriteltyinä. Yleisön tulee saada tietoja epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevasta rekisteristä ilman, että pyynnön esittäjän tarvitsee osoittaa asian koskevan häntä. Rekisterissä olevien tietojen tulee olla yleisön saatavilla joko suoraan sähköisesti tai muulla tavoin siten, että toimivaltainen viranomais antaa pyydettyjä tietoja tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti. Jäljentämistä ja postittamista koskevia kuluja lukuun ottamatta tietojen tulee olla saatavilla maksutta.

PRTR-pöytäkirja on avoin kaikille YK:n jäsenvaltioille riippumatta siitä, onko valtio Århusin yleissopimuksen osapuoli.

8.3.3 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Århusin sopimuksen kansainvälistä yhteistyötä tehdään vuosittain kokoontuvassa osapuolten työryhmässä sekä sen kolmen pilarin mukaisissa Task Force -ryhmissä. Lisäksi sopimuksen toimeenpanoa valvova komitea (*Compliance Committee, CC*) on

merkittävä toimija. Sopimuksen osapuolikokouksia pidetään vuoden 2017 osapuolikokouksen päätöksen mukaisesti jatkossa neljän vuoden välein. Kaikkien osapuolten tulee laatia osapuolikokoukselle kansallinen toimeenpanoraportti.

PRTR -pöytäkirjalla on oma osapuolten työryhmä, valvontakomitea ja osapuolikokous. PRTR-pöytäkirjasta tulee laatia kansallinen toimeenpanoraportti.

Århusin yleissopimuksen toiminnassa on alusta alkaen pyritty mahdollisimman tehokkaaseen ympäristötiedon sähköiseen jakamiseen (*clearing house mechanism, on-line reporting, on-line databases, web-based, video and telephone conferencing, e-mail consulting*). Itä-Euroopassa ja Keski-Aasian maissa toimivat alueelliset ympäristökeskukset (*Regional Environmental Centres, REC*) ovat kouluttaneet ja ohjanneet sekä yleisöä, viranomaisia että juristeja sopimuksen täytäntöönpanossa kaikkien kolmen pilarin asioissa.

Sopimuksen valvontakomitea CC on ollut ja on nykyiselläänkin suuren työtaakan alla. Se on saanut kaiken kaikkiaan yleisöltä tutkittavaksi yhteensä jo noin 160 ilmoitusta. Osapuolikokous tekee päätökset komitean tutkinnan pohjalta ja komitea seuraa ja raportoi päätösten toteutumisesta. Komitean työ on osoittautunut hyvin haastavaksi ja vie huomattavan osan sopimuksen työohjelmalle budjetoiduista varoista.

Sopimuksen työohjelman yksi paljon puhuttanut teema on yleisön vaikuttamismahdollisuudet kansainvälisten foorumien työhön (*Public Participation on International Fora, PPIF*). Vaikuttamismahdollisuuksista hyväksyttiin ohjeet osapuolikokouksessa vuonna 2005. Niiden mukaisesti pyritään vahvistamaan yleisön osallistumista kansalliselta tasolta lähtien, kun valmistaudutaan ja osallistutaan neuvotteluihin, jotka koskevat muun muassa muiden kansainvälisten ympäristösopimusten ja -prosessien tavoitteita sekä kestävä kehityksen toimintaohjelman (Agenda2030) toteuttamista. Agenda2030:n tavoite 16.7 (joustava, kaikkia koskeva, osallistava ja edustava päätöksenteko kaikilla tasoilla) linkittyy suoraan Århusin sopimukseen.

8.3.4 Euroopan unionin sitoumukset

Vuonna 2003 hyväksytty direktiivi 2003/4/EY koskee ympäristötiedon julkista saatavuutta. EU on pannut Århusin yleissopimuksen täytäntöön asetuksella (EY) N:o 1367/2006. Tämän asetuksen mukaisesti kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus

nostaa EU:n tuomioistuimissa kanne EU:n toimielimiä ja elimiä ja niiden päätöksiä vastaan.

Vuonna 2003 hyväksyttiin direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen. Vuonna 2006 tehdystä neuvoston päätöksessä 2006/957/EY otettiin huomioon yleissopimukseen tehty muutos, jolla lisätään yleisön osallistumista päätöksiin, jotka koskevat muuntogeenisten organismien tarkoituksellisesta päästämistä ympäristöön. Vaatimus täytetään EU:n tasolla jo geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesti levittämisestä ympäristöön annetun direktiivin 2001/18/EY ja muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista annetun asetuksen (EY) N:o 1829/2003 artikloilla. Lisäksi useat muut EU:n ympäristödirektiivit sisältävät sääntöjä yleisön osallistumisesta päätöksentekoon ympäristöasioissa. Tällaisia ovat muun muassa direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY ja vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY.

Ympäristötietodirektiivi 2003/4/EY ja direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sisältävät molemmat säännöksiä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Vuonna 2003 tehty ehdotus direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa peruttiin vuonna 2014 Euroopan komission suorittaman EU:n lainsäädännön toimivuustarkastuksen (REFIT) yhteydessä.

Komissio hyväksyi huhtikuussa 2017 tiedonannon muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Siinä selvitetään, miten yksityishenkilöt ja järjestöt voivat saattaa kansallisten tuomioistuinten tutkittaviksi viranomaisten päätöksiä, toimia ja laiminlyöntejä, jotka liittyvät EU:n ympäristölainsäädäntöön.

PRTR-pöytäkirjan velvoitteet on pantu täytäntöön asetuksella (EY) N:o 166/2006 epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta.

8.4 Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus

8.4.1 Sopimuksen tavoite

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen (*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, EIA), eli niin kutsutun Espoon sopimuksen, tavoitteena on taata sopimuksen osapuolille oikeus osallistua toisessa osapuolena olevassa valtiossa käynnissä olevan hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevaan menettelyyn (YVA-menettely), mikäli arvioitavan hankkeen ympäristövaikutukset kohdistuvat kyseiseen valtioon.

Sopimukseen liitetyn strategista ympäristöarviointia (*Strategic Environmental Assessment*, SEA) koskevan pöytäkirjan tavoitteena on edistää strategisen ympäristöarvioinnin ja siihen sisältyvän yleisön ja viranomaisten osallistumisen avulla ympäristö- ja terveysnäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien, ohjelmien, toimintaperiaatteiden ja säädösten valmistelussa.

8.4.2 Sopimuksen sisältö

Espoon sopimus luo osapuolille yleisen velvoitteen ilmoittaa toisilleen sopimuksessa luetelluista hankkeista, jos niillä on todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia. Osapuolten tulee luoda ympäristövaikutusten arviointimenettely näiden sopimuksen hankkeiden osalta. Ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä suunnittelun aikaisessa vaiheessa ja ennen kuin sopimuksessa tarkoitetun hankkeen luvasta tai toiminnan aloittamisesta on tehty päätös.

YVA-menettelyyn osallistuvan valtion asukkailla, viranomaisilla ja muilla tahoilla on samat osallistumismahdollisuudet menettelyyn kuin siinä valtiossa, jossa kyseinen hanke sijaitsee. Sopimus velvoittaa osapuolet toteuttamaan yhdessä tai erikseen kaikki aiheelliset ja tehokkaat toimenpiteet ehkäistäkseen, vähentääkseen ja valvoakseen ehdotetuista hankkeista aiheutuvia merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Mikäli toinen valtio ilmoittaa osallistuvansa arviointimenettelyyn, on viranomaisen toimitettava arviointiselostus toiselle valtiolle lausuntojen ja mielipiteiden antamista varten. Sopimus velvoittaa lisäksi aloittamaan viipymättä neuvottelut muun muassa ehdotetun hankkeen mahdollisista valtioiden

rajat ylittävistä vaikutuksista sekä toimista tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tai poistamiseksi. Lisäksi hankkeelle myönnetty lupa tai vastaava päätös on toimitettava ympäristövaikutusten arviointiin osallistuneelle toiselle valtiolle.

SEA-pöytäkirja velvoittaa osapuolet tekemään strategisen ympäristöarvioinnin sopimuksessa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista (esim. kaava), joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, mukaan lukien terveysvaikutukset. Strateginen ympäristövaikutusten arviointi tulee toteutettavaksi päätöksentekoprosessissa useimmiten ennen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, minkä takia SEA-pöytäkirja nähdään keskeisenä kestävä kehityksen edistämisen työkaluna. Espoon sopimuksen tapaan myös SEA-pöytäkirjan mukaan valtioiden välinen yhteistyö on tarpeen silloin, kun ympäristöarviointia edellyttävällä suunnitelmalla tai ohjelmalla on todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.

Yleisöllä, mukaan lukien kansalaisjärjestöt, on merkittävä rooli Espoon sopimuksen täytäntöönpanossa ja kehittämisessä. Yleisön osallistumisesta sopimuksen ja SEA-pöytäkirjan menettelyihin ja yleisön oikeudesta tiedonsaantiin on sopimusmääräysten lisäksi osapuolikokousten kannanottoja, suuntaviivoja ja yleisölle osoitettuja oppaita. Ne osapuolet, jotka ovat myös Århusin yleissopimuksen osapuolia, soveltavat mainittua sopimusta myös Espoon sopimuksen ja SEA-pöytäkirjan menettelyissä vahvistaen näin entisestään yleisön oikeuksia.

8.4.3 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Espoon sopimus on edesauttanut ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sekä strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnin käyttöönottoa UNECEn alueella. Sopimus on osoittautunut tärkeäksi tiedonsaanti- ja osallistumiskanavaksi kohdemaiden asukkaille, kansalaisjärjestöille sekä viranomaisille ja myös merkittäväksi hallitusten väliseksi neuvotteluvälineeksi etenkin suurissa ympäristöön vaikuttavissa hankkeissa. Sopimuksen merkitys on kasvanut vuosien myötä ja hankkeita, suunnitelmia ja ohjelmia on ollut vireillä enenevässä määrin.

Espoon sopimuksen soveltaminen ydinenergiahankkeissa on korostunut viime vuosina. Sopimuksen osapuolikokous hyväksyi vuonna 2017 suositukset sopimuksen soveltamisesta koskeviksi hyviksi käytännöiksi ydinenergiahankkeissa, ja parhaillaan

laaditaan ohjetta sopimuksen soveltamisesta ydinvoimaloiden käyttöään pidennys-hankkeisiin.

Sopimuksen työohjelmaa toteutetaan osaltaan sopimuksen alueellisissa työryhmissä. Niistä aktiivisin on Itämeren alueen ryhmä, johon Suomikin kuuluu. Muiden kansainvälisten sopimusten tapaan Espoon sopimuksen haasteena on sen toiminnan rahoitus. Sopimuksen alainen hanketoiminta on ollut pitkälti muutaman jäsenvaltion panostuksen varassa. Viime vuosina merkittävin satsaus etenkin strategisen ympäristöarvioinnin edistämiseen on tullut EU:n kestävän kehityksen ohjelman Greening Economies in the Eastern Neighbourhood (*EaP GREEN*) rahoituksen kautta.

Sopimuksen osapuolikokouksen, sitä avustavan työryhmän sekä sopimuksen toimeenpanoa ja soveltamista seuraavan toimeenpanokomitean työssä on viime vuosina korostunut sopimuksen käytännön soveltamiseen liittyvät kysymykset. Toimeenpanokomitean työtilanne on tällä hetkellä pahasti ruuhkautunut niin jäsenvaltioiden ja kansalaisjärjestöjen tekemien aloitteiden kuin komitean itsensä käynnistämien tarkastelujen johdosta.

Vuonna 2014 tuli voimaan sopimusmuutos, joka mahdollistaa myös UNECE:n ulkopuolisten YK:n jäsenmaiden liittymisen Espoon sopimukseen. Käytännössä muutoksen täytäntöönpanossa on kuitenkin haasteita, sillä muutoksen mukaan osapuolikokous ei käsittele uusia liittymishakemuksia ennen kuin valtiot, jotka olivat sopimusmuutoksen hyväksyttäessä osapuolia, sitoutuvat muutokseen. Seitsemän jäsenvaltiota ei ole vielä sitoutunut muutokseen. SEA-pöytäkirja on ollut alusta asti avoin kaikille YK:n jäsenmaille.

8.4.4 Euroopan unionin sitoumukset

Espoon sopimus on täytäntöönpantu EU:ssa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista eli niin kutsutulla YVA-direktiivillä. EU:ssa on säädetty ympäristövaikutusten arvioinnista alun perin vuonna 1985 annetulla tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla neuvoston direktiivillä 85/337/ETY. Alkuperäinen direktiivi myöhemmin tehtyine muutoksineen kodifioitiin vuoden 2011 YVA-direktiivin myötä yhdeksi direktiiviksi.

Direktiiviin 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sisältyy sekä Århusin että Espoon yleissopimusten osallistumisoikeutta koskevien velvoitteiden täytäntöönpanon kannalta tärkeitä säännöksiä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY, eli niin kutsuttu SOVA-direktiivi, annettiin kesäkuussa 2001. Direktiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö ovat samat kuin SEA-pöytäkirjassa.

8.5 Teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvia vaikutuksia koskeva yleissopimus

8.5.1 Sopimuksen tavoite

Teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvia vaikutuksia koskevan yleissopimuksen (*Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*, TEIA), eli niin kutsutun teollisuusonnettomuussopimuksen, tavoitteena on suojella ihmisiä ja ympäristöä teollisuusonnettomuuksilta mahdollisimman tehokkaalla ennaltaehkäisyllä, vähentämällä onnettomuuksien lukumäärää ja vakavuutta sekä lieventämällä niiden vaikutuksia. Sopimus edistää tehokasta kansainvälistä yhteistyötä ennen onnettomuuden tapahtumista, sen aikana ja sen jälkeen.

8.5.2 Sopimuksen sisältö

Yleissopimusta sovelletaan teollisuusonnettomuuksien ennaltaehkäisyyn, torjuntavalmiuteen ja torjuntaan laitoksissa, joissa suoritettavista vaarallisista toiminnoista voi seurata valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia. Osapuolten tulee tehdä yhteistyötä sopimuksen alalla tietojenvaihdon, neuvonpidon ja muiden yhteistoimien avulla.

Osapuolten tulee velvoittaa yleissopimuksen alan toiminnanharjoittajat ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin vaaraa aiheuttavan toiminnan turvalliseksi toteuttamiseksi ja teollisuusonnettomuuksien ehkäisemiseksi.

Yleisön tiedonsaanti, ja siten liityntä Århusin yleissopimukseen, on olennainen osa myös teollisuusonnettomuussopimusta. Osapuolten tulee varmistaa, että yleisölle tiedotetaan asianmukaisesti alueilla, joille vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuvan teollisuusonnettomuuden vaikutukset voisivat kohdistua. Toiminnan alkuperämaa antaa yleisölle tilaisuuden osallistua asiaankuuluviin menettelyihin ja ilmaista kantansa ennaltaehkäisemistä ja valmiutta koskevista toimenpiteistä niillä alueilla, joille vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuvan teollisuusonnettomuuden vaikutukset voisivat kohdistua (kohdema). Alkuperämaan ja kohdemaan yleisöllä tulee olla yhtäläinen tilaisuus ilmaista kantansa.

Osapuolet voivat halutessaan antaa saman pääsyn hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin niille toisten osapuolten luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, jotka ovat joutuneet tai voivat joutua vakavasti kärsimään sopimuspuolen alueella sattuneen teollisuusonnettomuuden haitallisista maan rajan ylittävistä vaikutuksista.

Sopimus velvoittaa perustamaan ja ylläpitämään hallintotasolla tehokkaita ja yhteensopivia ilmoitusjärjestelmiä, joiden kautta voidaan lähettää ja vastaanottaa ilmoituksia teollisuusonnettomuuksista. Ilmoituksiin täytyy sisältyä sopimuksen tarkemmin edellyttämät tiedot.

Osapuolet varmistavat, että teollisuusonnettomuuden sattuessa tai uhatessa ryhtyyään mahdollisimman pian tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin mahdollisiin torjuntatoimiin vaikutusten rajoittamiseksi ja lieventämiseksi.

Asianmukaisiin torjuntatoimenpiteisiin ryhtymiseksi asianomaisten osapuolten tulee arvioida (tarvittaessa yhteisesti) sattuneesta teollisuusonnettomuudesta aiheutuneet tai sellaisesta uhkaavat maan rajat ylittävät vaikutukset. Sopimuspuolten tulee pyrkiä yhteensovittamaan torjuntatoimensa. Sopimuksessa on määräyksiä myös osapuolten keskinäisestä avunannosta.

Sopimuksessa ei ole erityisiä teollisuusonnettomuuksiin liittyviä vastuu- tai vahingonkorvaussäännöksiä. Sopimuksen mukaan sopimuspuolet kuitenkin tukevat tarkoituksenmukaisia kansainvälisiä toimia sääntöjen, perusteiden ja menettelytapojen laatimiseksi vastuun ja vahingonkorvauksen alalla.

8.5.3 Sopimuksen täytäntöönpanon nykytila ja keskeiset haasteet

Muutoksia sopimukseen on valmisteltu vuodesta 2014 asti ja niistä on päästy yhteisymmärrykseen teknisellä työryhmätasolla. Muutokset koskisivat erityisesti yleisön osallistumisoikeutta ja tiedonsaantia sekä sopimuksen avaamista ECE:n ulkopuolisille YK:n jäsenvaltioille. Muut neuvottelun alla olevat muutokset ovat teknisluontoisia. Poliittisella tasolla muutoksia ei kuitenkaan ole vielä pystytty hyväksymään. Edellisessä osapuolikokouksessa vuoden 2016 lopulla päätettiin, että asiaan palataan seuraavassa kokouksessa joulukuussa 2018.

Sopimusmuutosten lisäksi suurimmaksi haasteeksi nousee sopimuksen ja toiminnan rahoitus. Tarkoituksena on saavuttaa kaikkia osapuolia tukeva, nykyistä pysyvämpi ja kestävämpi rahoitusmalli. Erityisesti sopimusosapuolia kannustetaan löytämään ratkaisuja ja taloudellisia tukijoita sopimuksen rahoitusmekanismin täytäntöönpanemiseksi.

8.5.4 Euroopan unionin sitoumukset

Seveso III-direktiivi, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta, on unionin oikeudellinen väline yleissopimuksesta johtuvien Euroopan unionin velvoitteiden täyttämiseksi. Seveso-direktiivissä viitataan yleissopimukseen, jonka unionin neuvosto hyväksyi unionin puolesta 23 päivänä maaliskuuta 1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/685/EY. Yleissopimus on pantu täytäntöön unionin oikeudessa direktiivillä 96/82/EY (direktiivi vaarallisista aineista aiheutuvista suuronnettomuuksista, nk. Seveso II -direktiivi).



9 Sopimusten rahoitus

9.1 Johdanto

Suomi rahoittaa kansainvälisten ympäristösopimusten toimintaa eri tavoin. Seuraavassa kappaleessa esitellään merkittävimmät julkisen kehitysyhteistyön kanavat ja -instrumentit, joilla rahoitetaan kansainvälisten ympäristösopimusten toimeenpanoa kehitysmaissa. On huomattava, että muun kuin julkisen kehitysavun osuus rahoituksessa on kasvava trendi maailmassa etenkin ilmastotoimien osalta.

Monenkeskisten ja kahdenvälisten kanavien kautta annetun tuen jakauma vaihtelee vuosittain. Pitkäaikaisten trendien perusteella voidaan kuitenkin tehdä havaintoja rahoituksen yleisestä kehityksestä. Ympäristösopimusten toimeenpanon tueksi annettavaa rahoitusta annetaan myös osana monenkeskistä tukea tai osana kahdenvälisiä hankkeita. Monenkeskinen yhteistyö kanavoituu muun muassa rahoituslaitosten, rahastojen ja YK-ohjelmien kautta tai suoraan rahoituksena ympäristösopimussihteeristöille. Huomattava osa sopimussihteeristöjen hallinnollisista

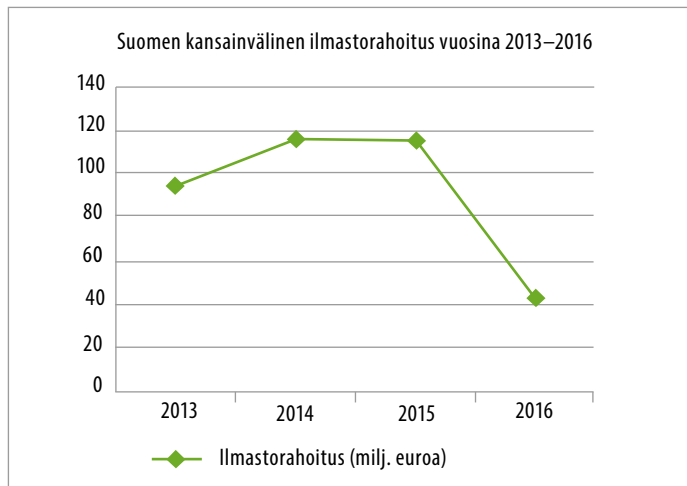
kuluista katetaan sopimusten vuosimaksuilla, joiden tasosta osapuolet päättävät hyväksymällä sopimuksen työohjelman ja budjetin. Kirjassa esiteltujen ympäristöministeriön vastuulle kuuluvien sopimusten osalta vuosimaksuja maksetaan noin 400 000 euroa vuodessa.

Ympäristösopimusten toimeenpanon rahoituksesta saadaan parhaiten seurantatietoa Rion sopimusten osalta (YK:n ilmasto-, biodiversiteetti- ja aavikoitumissopimukset), joille on luotu OECD:n kehitysapukomitean (*Development Assistance Committee, DAC*) puitteissa systemaattinen rahoituksen seuranta. Rion sopimuksilla sekä biodiversiteettisopimuksilla on keskinäisiä synergiahyötyjä: yhdelle sopimukselle myönnettävä rahoitus voi edesauttaa myös toisten sopimusten tavoitteiden toteutumista. Esimerkiksi aavikoitumisen hidastaminen edistää samanaikaisesti biodiversiteetin suojelua, hidastaa ilmastonmuutosta ja voi helpottaa myös kehitysmaiden sopeutumista ilmastonmuutokseen.

Suomella, kuten muillakin kehittyneillä mailla, on useiden kansainvälisten ympäristösopimusten ratifiointiin myötä velvollisuus tukea kehitysmaita näiden sopimusten mukaisten velvoitteiden toimeenpanossa ja niitä koskevassa raportoinnissa. Suomi tukee kehitysmaiden ympäristösopimusten toimeenpanoa osana kehitysyhteistyötä. Valtioneuvoston Suomen kehitysyhteistyötä ohjaavassa vuoden 2016 kehityspoliittisessa selonteossa todetaan tulevaisuuden huolenaiheiksi luonnon kantokyvyn ylittyminen, ilmastonmuutos ja sen mukanaan tuomat rajut sääilmiöt, vesi- ja metsävarantojen hupeneminen sekä ongelmat ruoan, veden ja energian saannissa. Kaikessa Suomen kehitysyhteistyössä tähdätään ilmastonmuutoksen hillintään sekä siihen sopeutumisen ja varautumisen tukemiseen. Kehityspoliittisessa selonteossa todetaan, että veden, ruokaturvan ja energian sekä ilmastonmuutoksen ja luonnonvarojen hallinnan kannalta Suomen tärkeimpiä rahoituskumppaneita ovat Maailmanlaajuinen ympäristörahas to (*Global Environment Facility, GEF*), Vihreä ilmastorahas to (*Green Climate Fund, GCF*), Kansanvälinen maatalouskehityksen rahasto (*International Fund for Agricultural Development, IFAD*) sekä Maailman ruokaohjelma (*World Food Programme, WFP*). Lisäksi Suomi tekee yhteistyötä YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (*UN Food and Agriculture Organization, FAO*) ja YK:n ympäristöohjelman (*UN Environment Programme, UNEP*) kanssa sekä tukee kansainvälisten ympäristösopimusten toimeenpanoa kehitysmaissa.

Suomen **ilmastorahoitukseksi** laskettavan tuen määrä vaihtelee vuosittain, mutta päätrendi on ollut kasvava 2000-luvulla. Rahoitus oli vuoteen 2016 mennessä suurimmillaan vuosina 2014 ja 2015, jolloin sen suuruus oli noin 115 miljoonaa euroa vuosittain. Vuonna 2016 tapahtui raju pudotus, kun Suomen rahoitus pieneni noin 43 miljoonaan euroon. Pudotus heijastelee kehitysyhteistyömäärärahoihin tehtyjä leikkauksia. Toisaalta luvussa ei näy uudesta finanssisijoitusmäärärahasta Finnfundille vuonna 2016 kohdennettu lisätuki, koska hankkeet raportoidaan vasta sitä mukaa, kun Finnfund tekee maksatuksia. Pudotuksen jälkeistä kasvua tukee myös Suomen ja Kansainvälisen rahoitusyhtiön (*International Finance Corporation, IFC*) lokakuussa 2017 perustama yhteinen ilmastorahasto, joka tukee uusiutuvan ja puhtaan energian ratkaisuja sekä ilmastohankkeita kehitysmaissa. Suomi kanavoi kaikkiaan 114 miljoonaa euroa rahastoon, jonka kesto on 25 vuotta. Ilmastorahoituksen osalta vuosi 2016 on viimeisin valmis raportointivuosi.

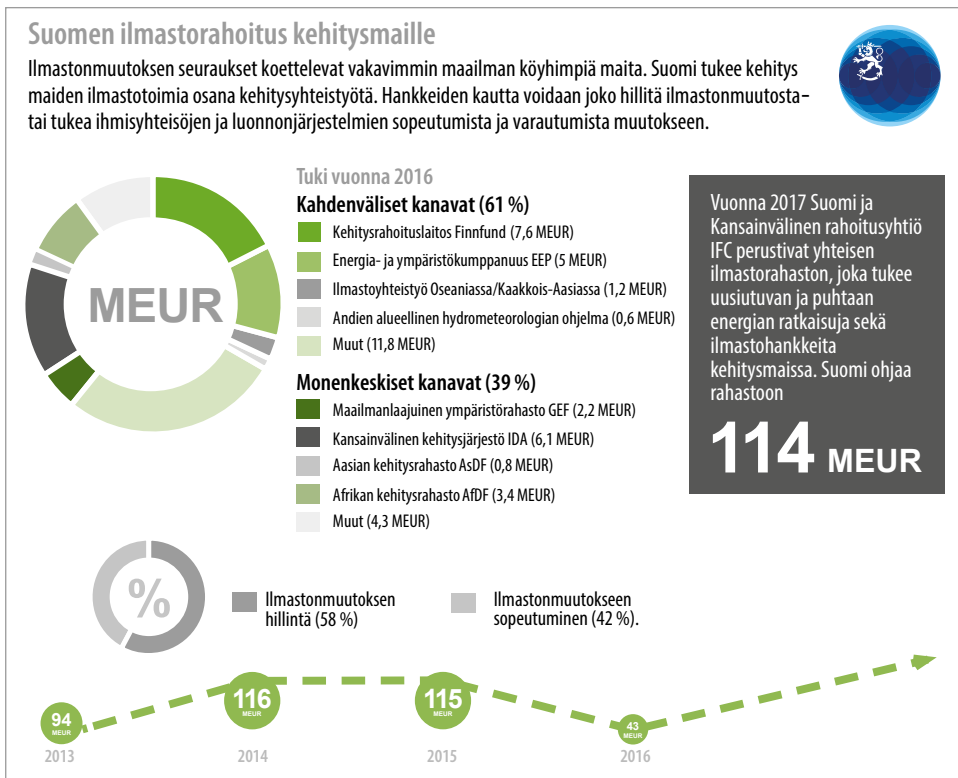
Kuvio 1. Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus 2013–2016 julkisen kehitysyhteistyön maksatuksista



(Lähde: ulkoministeriö)

Yksi ilmastopoliittisesti tärkeistä tavoitteista on jakaa tuki tasaisesti sopeutumiseen ja hillintään. Suomen tuki on jo pitkään ollut lähellä tasaista jakaumaa, vaikka hillinnan rahoitus on ollut vuositason hieman suurempi. Ilmastopimuksen kokonaisrahoitus koostuu monesta rahoitusvirrasta, mikä ilmenee alla olevasta kuviosta 2.

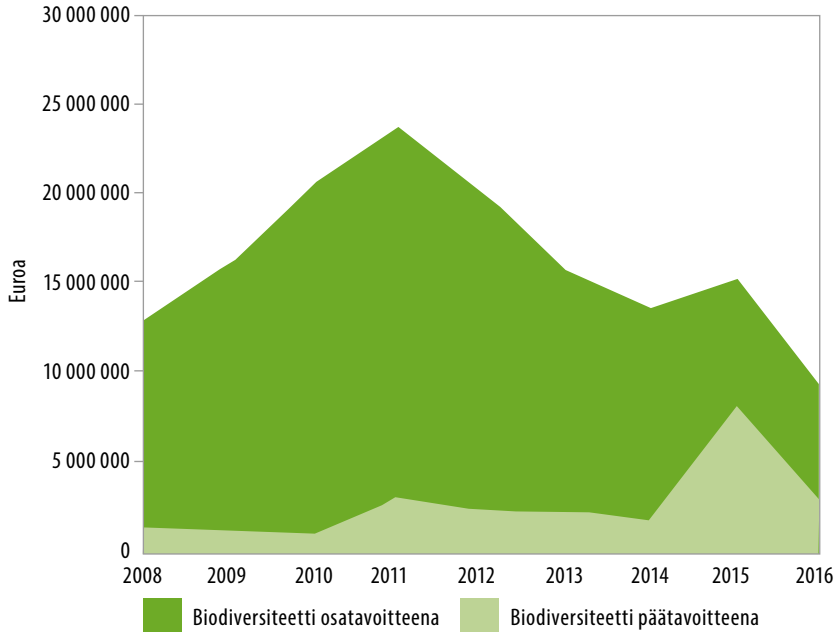
Kuvio 2. Suomen kehitysmaille kohdentaman ilmasto- ja ympäristörahoituksen määrä ja sen jakautuminen 2016



(Lähde: ulkoministeriö)

Biodiversiteettirahoituksen osalta voidaan yleistrendinä vuosilta 2008–2016 todeta rahoituksen olevan voimakkaassa laskussa osana laajempia kehitysyhteistyörahoitukseen kohdentuneita leikkauksia. Biodiversiteettirahoitus oli suurimmillaan vuonna 2011, jolloin rahoitus oli 26,9 miljoonaa euroa, josta biodiversiteettirahoituksen päätavoitteena oli kuitenkin vain 3 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 rahoitus oli enää hieman yli 12 miljoonaa euroa, mistä päätavoitteena oli edelleen lähes 3 miljoonaa euroa. Pääosa Suomen biodiversiteettirahoituksesta kanavoituu Maailmanlaajuisen ympäristörahoituksen (GEF) kautta. Ulkoministeriö on myöntänyt suoraa tukea biodiversiteettisopimussuhteistölle viimeksi vuonna 2015 (200 000 euroa) biodiversiteettisopimusten välisten synergioiden vahvistamistyöhön. Merkitävää tukea luonnon monimuotoisuuden suojelutyöhön kehityksissä kanavoituu myös kansalaisjärjestöille (kuten WWF, Siemenpuusäätiö ja SLL) myönnettävän tuen myötä.

Kuvio 3. Suomen biodiversiteettirahoitus – Julkisen kehitysyhteistyön maksatukset biodiversiteetin suojeluun 2008–2016



ODA-maksatukset biodiversiteettimarkkerin mukaan			
Maksatukset (Biodiv %-osuus), tuhatta euroa			
	osatavoite	päätavoite	yhteensä
2008	13 063	1 550	14 613
2009	16 091	1 251	17 343
2010	20 589	1 084	21 673
2011	23 866	3 070	26 935
2012	20 169	2 402	22 571
2013	15 827	2 312	18 139
2014	13 692	1 771	15 462
2015	15 321	8 227	23 549
2016	9 294	2 974	12 267
Yhteensä	147 911	24 641	172 552

(Lähde: ulkoministeriö)

Aavikoitumisen torjunnan osalta voidaan myös todeta yleistrendinä vuosilta 2008–2016 rahoituksen voimakas lasku. Rahoitus oli suurimmillaan vuonna 2010. Muutaman suuren hankkeen loppumisen sekä kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausten myötä jäljellä olevasta rahoituksesta pääosa kanavoituu GEF:n kautta.

Ulkoministeriö on tukenut aiemmin myös aavikoitumissopimuksen sihteeristöä vapaaehtoisrahoituksella. Rahoituksella on tuettu muun muassa tieteellisen tiedon tuottamista sekä naisten aseman vahvistamista sopimuksen toimeenpanossa. Viimeisin vapaaehtoisrahoitus (400 000 euroa) myönnettiin vuonna 2014.

Taulukko 2. Suomen rahoitus aavikoitumissopimuksen toimeenpanoon – julkisen kehitysyhteistyön maksatukset 2008–2016

Maksatukset (aavikoitumiskomponentti), tuhatta euroa			
Maksatukset (Biodiv %-osuus), tuhatta euroa			
	osatavoite	päätaavoite	yhteensä
2008	11 369	549	11 918
2009	14 357	953	15 310
2010	19 289	1 150	20 439
2011	18 783	807	19 590
2012	16 253	709	16 962
2013	10 639	781	11 419
2014	8 631	567	9 198
2015	9 294	805	10 098
2016	5 129	390	5 519
Yhteensä	113 744	6 710	120 455

(Lähde: ulkoministeriö)

Suomi on tukenut kansainvälisten **kemikaali- ja jätesopimusten** toimeenpanoa pienempien monenvälisten rahastojen kautta 200 000 eurolla vuosittain vuodesta 2006 lähtien vuoteen 2015 saakka. Vuonna 2013 tukea myönnettiin 400 000 euroa. Vuosina 2013–2015 tukea myönnettiin SAICM:n nopean alun ohjelman rahastolle, elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen väliaikaiselle rahastolle, BRS-sopimusten yhteisrahastolle sekä UNEP:n Special Programme -ohjelmalle, joka tukee BRS-sopimusten, elohopeayleissopimuksen ja SAICM:n toimeenpanoa. Suomen kemikaali- ja jäterahoitus on pyritty ohjaamaan eri rahastoihin siten, että se on parhaalla mahdollisella tavalla tukenut sopimusten alla tehtävää työtä. Esimerkiksi vuonna 2013 Suomi tuki elohopeayleissopimuksen voimaansaattamista ja vuonna 2015 Suomi rahoitti BRS-sopimusten sihteeristöjen yhdentymisen jälkeen uutta työohjelmaa. Vuoden 2015 kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausten seurauksena tukia kemikaali- ja jätesopimusten monenvälisille rahastoille ei enää ole maksettu. Suomen merkittävin tuki kemikaalien ja jätteiden kansainväliselle hallinnalle kanavoidaan Maailmanlaajuisen ympäristörahaston (GEF) kautta (ks. kappale 9.2).

Taulukko 3. Suomen kemikaali- ja jäterahoitus – julkisen kehitysyhteistyön maksatukset kemikaalien ja jätteiden hallintaan 2013–2017

Vuosi	Monenvälinen rahasto	Maksatukset (tuhatta euroa)
2013	SAICM Quick Start Programme Trust Fund	200
	Mercury Trust Fund	200
2014	BRS conventions, Voluntary Trust Fund	200
2015	Special Programme (BRS, Minamata, SAICM)	200
2016	-	0
2017	-	0

(Lähde: ulkoministeriö)

Lisäksi Suomi on rahoittanut vuoteen 2014 saakka kansainvälisten kemikaali- ja jättesopimusten toimeenpanon tehostamista tukevia kahdenvälisiä, alueellisia ja institutionaalisen yhteistyön kehitysyhteistyöhankkeita Nepalissa, Sambiassa, Egyptissä ja Etelä-Afrikassa. Rahoituksella on esimerkiksi edistetty Baselin sopimuksen täytäntöönpanoa ja vaarallisten kemikaalien ja jätteiden hallintaa tukemalla Afrikan alueellista Basel-keskusta 1,9 miljoonalla eurolla vuosina 2011–2014.

9.2 Maailmanlaajuinen ympäristörahassto (GEF)

Maailmanlaajuinen ympäristörahassto (*Global Environment Facility*, GEF) perustettiin alun perin Maailmanpankin pilottihankkeeksi, joka avustaa maailmanlaajuisia ympäristönsuojelua. Vuonna 1992 GEF:n osapuolet päättivät muodostaa siitä Rion ympäristöhuippukokouksen toimintasuunnitelmassa (Agenda 21) sovitun mukaisesti YK:n ilmastopuitesopimuksen (UNFCCC) ja biodiversiteettisopimuksen (CBD) rahoitusinstrumentin. Uudenmuotoinen GEF aloitti toimintansa vuonna 1994. Tämän jälkeen GEF on valittu myös Tukholman sopimuksen (SC), aavikoitumissopimuksen (UNCCD) ja elohopeayleissopimuksen (Minamata) viralliseksi rahoitusmekanismiksi.

GEF:n tarkoituksena on peruskirjansa mukaisesti saavuttaa globaaleja ympäristöhyötyjä ja toimia monenvälisten ympäristösopimusten rahoitusinstrumenttina. Samalla se tukee kestävästä kehitystä ja valmiuksien parantamista vastaanottajamaissa kansallisella tasolla. Sääntöjensä mukaisesti GEF vastaa vain ohjelmien ja hankkei-

den niin sanotuista lisäkustannuksista, joita syntyy globaalien ympäristöhyötyjen tavoittelusta. Hankkeiden muun osan rahoituksesta vastaavat yhteistyöosapuolet kuten jäsenvaltiot tai järjestöt.

GEF:ssä on 183 jäsenmaata, joista tällä hetkellä (elokuu 2018) rahoittajia on 28. GEF:n tärkein päättävä elin on 32-jäseninen äänestysryhmiin perustuva johtokunta (*Council*), jossa on 16 edustajaa kehitysmaista, 14 kehittyneistä maista ja 2 siirtymätalousmaista. GEF:n yleiskokous (*Assembly*) kokoontuu kerran neljässä vuodessa.

EU ei ole GEF:ssä virallinen toimija, joten GEF:ssä ei ole virallista EU-koordinaatiota. Eurooppalaiset rahoittajamaat koordinoivat epävirallisesti keskenään ennen johtokuntakokouksia. Johtokuntapaikat jakautuvat rahoittajamaille maksatusten mukaan ja vastaanottajamaille alueellisen jaon mukaan. Johtokunta muodostuu erikokoisista äänestysryhmistä. Suomi on samassa äänestysryhmässä Alankomaiden ja Viron kanssa.

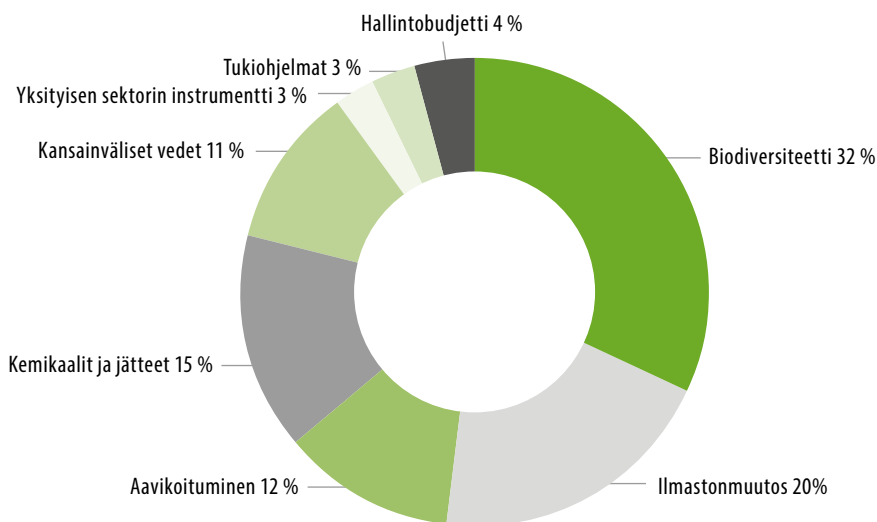
GEF toimii nykyään viidellä temaattisella pääalueella: biodiversiteetti, ilmastonmuutoksen hillintä, kansainväliset vedet, kemikaalit ja (globaalisti merkittävät) jätteet sekä maaperän köyhtyminen (aavikoituminen). Kuudensissa lisärahoitusneuvotteluissa vuonna 2014 luotiin niin sanotun integroidun lähestymistavan pilotit (*Integrated Approach Programs*) kokeilemaan ja kehittämään kokonaisvaltaisempaa ajattelua. Pilottiohjelmat keskittyvät metsäkatoon, kestäviin kaupunkeihin ja ruokaturvaan. Ne ovat eräänlainen GEF:n vastaus tuolloin neuvoteltavana olleisiin kestävä kehityksen tavoitteisiin ja niihin liittyvään rahoitukseen.

GEF on verkostomaisesti järjestäytynyt. GEF:llä on itsenäinen sihteeristö sekä arviointitoimisto ja sen varainhoitajana toimii Maailmanpankki. Hankerahoitus kanavoidaan toimeenpanevien organisaatioiden kautta, joita on nykyään 18 (mm. UNEP, alueelliset kehityspankit ja IUCN). Verkostomaisen rakenteensa vuoksi GEF:llä ei ole maatason edustusta. Myös kansalaisyhteiskunta osallistuu GEF:n toimintaan sen kansalaisjärjestöverkoston (*GEF NGO Network*) kautta.

Suomi on osallistunut GEF:n rahoitukseen alusta lähtien. GEF:n suurimpia rahoittajia seitsemännellä lisärahoituskaudella ovat Japani (n. 19 %), Saksa (n. 15 %) ja Iso-Britannia (n. 10 %). EU-maat vastaavat suuresta osasta GEF:n kokonaisrahoitusta. Suomen tuki kuudennella lisärahoituskierroksella (1.7.2014–30.6.2018) oli 65 miljoonaa euroa ja seitsemännellä lisärahoituskaudella (1.7.2018–30.6.2022) hieman alle 31 miljoonaa euroa. Rahaston seitsemännen rahoituskauden (GEF-7) kokonaisbudjetti

on 4,1 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Budjetti jakaantuu seitsemännellä lisärahoituskierroksella eri teemoille seuraavasti: biodiversiteetti noin 32 %, ilmastonmuutoksen hillintä noin 20 %, kemikaalit ja jätteet noin 15 %, aavikoituminen noin 12 % ja kansainväliset vedet noin 11%.¹⁸

Kuvio 4. GEF-7 lisärahoituskauden rahoituksen jakautumien teemoittain



Gef-7, rahoituksen jako teemoittain	
	MUSD
Biodiversiteetti	1292
Ilmastonmuutos	802
Aavikoituminen	475
Kemikaalit ja jätteet	599
Kansainväliset vedet	463
Yksityisen sektorin instrumentti	149
Tukiohjelmat	136
Hallintobudjetti	151,9
	4067,9

(GEF-7, lisärahoitusneuvottelujen raportti 27.6.2018, s. 160 Resource Allocation Framework)¹⁹

18 Tämän kirjan mennessä painoon eräiden maiden rahoitus oli vielä ehdollista (esim. Australia odotti vielä parlamentaarista hyväksyntää ja Suomen tuesta osa vaatii vuoden 2019 budjetin vahvistamisen).

19 https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF.A6.05.Rev_01_Replenishment.pdf

9.3 Vihreä ilmastorahasto (GCF)

Vihreä ilmastorahasto (*Green Climate Fund*, GCF) perustettiin vuonna 2010. Se on GEF:n tavoin ilmastopimuksen (UNFCCC) ja nyt myös Pariisin ilmastopimuksen virallinen rahoitusmekanismi. Vihreän ilmastorahaston päätavoitteena on kehitysmaiden vähähiilisen ja ilmastokestävän kehityksen tukeminen. Käytännössä rahasto tukee kehitysmaiden hillintä- ja sopeutumistoimia sekä kehitysmaiden toimintavalmiuksien vahvistamista ja teknologian siirtoa. GCF:n peruskirjan ja johtokunnan päätösten mukaan ilmastonmuutokselle haavoittuvat maat, kuten vähiten kehittyneet maat, huomioidaan erityisesti ja näille jaetaan vähintään 50 % sopeutumistuesta.

Rahastolla on kahdeksan strategista vaikutustavoitetta:

1. ihmisten, yhteisöjen ja alueiden sopeutumiskyvyn ja toimeentulon vahvistaminen,
2. ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin vahvistaminen (ml. ruoka- ja vesiturva),
3. rakennetun ympäristön vahvistaminen,
4. ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen turvaaminen,
5. ilmastonmuutoksen hillintä vähäpäästöisellä energialla,
6. vähäpäästöisen liikenteen edistäminen,
7. energiantensiteetin vähentäminen ja
8. kestävä maan ja metsien käyttö.

Rahaston tavoitteena on rahoittaa muutosta synnyttäviä hankkeita, ja etenkin rahoittajapuolen tavoitteena on mobilisoida mahdollisimman paljon yksityistä rahaa.

Hankkeita toimeenpanee rahastoon valtuutetut organisaatiot, jotka voivat olla monenkeskisiä, kansallisia, alueellisia tai yksityisiä. Varainhoitajana toimii Maailmanpankki. Rahaston isäntämaana toimii Etelä-Korea.

Rahaston johtokunta aloitti työnsä kesällä 2012. Johtokunta hallinnoi ja johtaa rahastoa, vastaa rahoituspäätöksistä sekä vastaanottaa ohjeistusta osapuolikokoukselta. Johtokunnassa on kehitysmaista ja kehittyneistä maista molemmista 12 jäsentä. Kehittyneiden maiden johtokuntapaikat on jaettu annettujen rahoituslupaus-ten pohjalta. Suomi on elokuusta 2015 lähtien ollut GCF:n johtokunnan varajäsen

Sveitsin ja Unkarin muodostamassa äänestysryhmässä. Varsinainen johtokuntajäsenyys vaihtelee Sveitsin ja Suomen välillä.

Johtokunta käynnisti vuonna 2014 rahoituksen mobilisointiprosessin (*Initial Resource Mobilization*, IRM), joka oli avoin kaikille kiinnostuneille rahoittajille. Prosessin tavoitteena oli turvata rahaston rahoitus vuosille 2015–2018. Maksuaikataulua on myöhemmin jatkettu vuoteen 2020 saakka. Yhteensä rahoituslupauksia on annettu tähän mennessä yli 10 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Suomen tuki IRM-kaudella on yhteensä 80 miljoonaa euroa.

9.4 Vapaaehtoiset ilmastorahastot (LDCF, SCCF ja AF)

Ilmastososopimuksen osapuolikokouksessa vuonna 2001 perustettiin kolme uutta vapaaehtoista ilmastorahastoa. Rahastot täydentävät GEF:n sekä muiden rahoittajien tukemia ilmastotoimia kehitysmaissa. Rahoitettavien toimien tulee sisältyä maiden kestävän kehityksen sekä köyhydenvähentämisstrategioihin.

Vähiten kehittyneiden maiden rahaston **LDCF** (*Least Developed Countries Fund*) tarkoituksena on tukea ilmastososopimuksen osapuolten hyväksymää vähiten kehittyneiden maiden työohjelmaa, jonka pääpaino on ilmastomuutokseen sopeutumisessa (adaptaatio) ja sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanoa tukevassa toimintavalmiuksien parantamisessa. Rahaston pääasiallisena tehtävänä oli aluksi tukea vähiten kehittyneiden maiden sopeutumisohjelmien valmistelua (*National Adaptation Programmes of Action*, NAPA). Nyt rahasto tukee myös pitkän aikavälin sopeutussuunnitelmien tekoprosessia (NAP Process). Suomen tuki vuosina 2013–2016 oli yhteensä noin 13 miljoonaa euroa. EU maat ovat rahaston suurimpia rahoittajia. Rahastoa hallinnoi GEF.

Erityisilmastorahasto **SCCF** (*Special Climate Change Fund*) tukee ilmastomuutokseen liittyvien hankkeiden ja ohjelmien toteuttamista kaikissa kehitysmaissa. Toiminta-alueina ovat:

- a. adaptaatio,
- b. teknologiansiirto,

- c. ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta keskeiset sektorit (maa- ja metsätalous, liikenne, jätehuolto, energia, teollisuus) sekä
- d. talouden monipuolistaminen.

Varsinaista hanketoimintaa on ollut vain sopeutumisen ja teknologiansiirron alla. Suomen tuki vuosina 2013–2016 oli yhteensä vajaa kuusi miljoona euroa. Tuki kohdistettiin sopeutumiseen. EU-maat ovat rahaston suurimpia rahoittajia. Niiden yhteenlaskettu osuus rahoituslupauksista on noin 73 %. Rahastoa hallinnoi GEF.

Kiotoon pöytäkirjan alainen sopeutumisrahasto **AF** (*Kyoto Protocol Adaptation Fund*) on ollut toiminnassa vuodesta 2008 lähtien. Rahaston tarkoituksena on tukea kehitysmaiden sopeutumistoimia. Hakukelpoisia ovat Kiotoon pöytäkirjan ratifioineet kehitysmaat, jotka ovat erityisen haavoittuvia ilmastonmuutoksen vaikutuksille. Rahoitus oli tarkoitus kattaa osapuolena olevien kehittyneiden maiden CDM-hankkeista saaduista sertifioiduista päästövähennyksistä (*Certified Emission Reduction, CER*) saatavilla varoilla (2 % päästövähennysmäärästä). Päästöyksiköiden alhaisen hinnan vuoksi rahasto on viime vuosina toiminut pääasiassa rahoittajien vapaaehtoisuella. Suomi on antanut rahastolle tukea muutaman kerran, viimeksi vuonna 2014 (5 miljoonaa euroa). Johtokunnassa on kehitysmaiden enemmistö. Rahasto antaa myös suoraa tukea (ns. *direct access*) kehitysmaiden instituutioille. Rahastosta tukea saavien instituutioiden ei siis ole pakko tehdä hankkeita yhdessä esimerkiksi YK:n kehitysohjelman kanssa.

9.5 Monenkeskinen otsonirahasto (MLF)

Monenkeskinen otsonirahasto (*Multilateral Fund, MLF*) perustettiin vuonna 1990 tukemaan kehitysmaita Montrealin pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamisessa. Kehitysmaita tuetaan korvaamalla lisäkustannukset, jotka syntyvät otsonikerrosta heikentävien aineiden tuotannon ja kulutuksen vähentämiseen ja lopettamiseen tähtäävistä toimista.

Otsonirahaston rahoittaminen on osapuolena olevien kehittyneiden maiden Montrealin pöytäkirjan mukainen sopimusvelvoite. Rahaston toimintaa ohjaa pöytäkirjan osapuolikokous, joka neuvottelee rahaston täydennyksestä kolmivuosisittain.

Rahoitusneuvottelujen pohjana on pöytäkirjan teknillis–taloudellisen asiantuntijapaneelin (*Technology and Economic Assessment Panel, TEAP*) rahoitustarvearviointi. Osapuolikokouksen alaisuudessa rahaston toimintaa hallinnoi rahaston johtokunta, johon kuuluu sekä kehitysmaiden että kehittyneiden maiden edustajia. Monenkeskisen otsonirahaston toimeenpanevia tahoja ovat YK:n teollistamisjärjestö (*UN Industrial Development Organization, UNIDO*), Maailmanpankki, UNEP sekä YK:n kehitysohjelma (*UN Development Programme, UNDP*). Lisäksi muutamat rahoittajamaat suuntaavat osan tuestaan kehitykselle kahdenvälisen hankkeiden kautta.

UNEP toimii monenkeskisen otsonirahaston varainhoitajana ja -jakajana. Vuoteen 2017 mennessä rahaston kautta on jaettu varoja 3,7 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Kolmivuotiskauden 2018–2020 otsonirahaston budjetti on 540 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria ja Suomen vuosittainen maksuosuus tällä ajanjaksolla on noin 1 065 000 euroa. Edellisten rahoituskausien rahoitustasot olivat noin 490 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria (2015–2017) ja noin 450 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria (2011–2013). Seuraavat rahoitusneuvottelut käydään syksyllä 2020, jolloin päätetään rahaston budjetti rahoituskaudelle 2021–2023. Pöytäkirjan muutosten aiheuttamien velvoitteiden toimeenpano kasvattaa rahoitustarvetta erityisesti vuoden 2020 jälkeen.

9.6 Kioton joustomekanismit ja kansainväliset päästömarkkinat

Kioton pöytäkirja sisältää kolme vapaaehtoista joustomekanismia, joiden avulla osapuolena olevat kehittyneet maat voivat täyttää Kioto-velvoitteensa kustannustehokkaammin ja joustavammin ja rahoittaa päästövähennystoimia muissa maissa. Joustomekanismit tarjoavat kanavan yksityissektorin osallistumiselle ja kannustimen vapaaehtoisille päästövähennysinvestoinneille.

Joustomekanismeja ovat valtioiden välinen kansainvälinen päästökauppa (*International Emissions Trading*) sekä hanketason puhtaan kehityksen mekanismi (*Clean Development Mechanism, CDM*) kehitysmaissa toteuttaville hankkeille ja yhteistoiteutus (*Joint Implementation, JI*) kehittyneissä maissa ja siirtymätalousmaissa toteuttaville hankkeille. Mekanismit mahdollistivat markkinapohjaisen kansainvälisen ilmastoyhteistyön ja globaalien päästömarkkinoiden synnyn. Kioton pöytäkir-

jan osapuolena olevat maat voivat kansainvälisen päästökaupan puitteissa käydä keskenään kauppaa päästöyksiköillä. CDM:n ja JI:n puitteissa myönnetään yksiköitä kriteerit täyttävien hankkeiden päästövähennyksiä vastaan. CDM-hankkeille myönnetään CER-yksiköitä ja JI-hankkeille ERU-yksiköitä. Yksi yksikkö vastaa yhtä ekvivalentista hiilidioksiditonnia (tCO_2e).

Hankeomistajat voivat myydä CER- ja ERU-yksiköitä globaaleilla päästömarkkinoilla ja ansaita siten tuloja päästövähennyshankkeilla ja -ohjelmilla. Kehittyneet maat voivat ostaa yksiköitä päästömarkkinoilta suoraan tai monenkeskisten hiilirahastojen kautta ja käyttää niitä Kioto-velvoitteensa täyttämiseen. Myös yritykset, järjestöt ja yksittäiset kansalaiset voivat ostaa yksiköitä. Yksiköiden hinta määräytyy kansainvälisillä markkinoilla kysynnän ja tarjonnan sekä yksikön ominaisuuksien perusteella.

Huhtikuuhun 2018 mennessä oli rekisteröity noin 8000 CDM-hanketta ja -ohjelmaa 114 kehitysmaassa. CDM-hankkeisiin liittyvien kokonaisinvestointien arvoksi on arvioitu yli 400 miljardia Yhdysvaltain dollaria, josta merkittävä osa on kehitysmaiden yksityissektorin rahoitusta. CDM:n vipuvaikutus on ollut huomattava: CDM on vivuttanut noin kymmenen yksityissektorin investointidollaria kutakin julkista dollaria kohden. Rekisteröityjä JI-hankkeita on noin 600, joista 19 kehittyneessä maassa ja siirtymätalousmaassa.

Yksittäiset hankkeet ja ohjelmat eivät riitä torjumaan ilmastonmuutosta. Kaikissa maissa olisi toteutettava kattavia ilmastotoimia, jotka vähentävät merkittävästi ja pysyvästi kokonaisten toimialojen päästöjä. Kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa aloitettiin jo Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden alkaessa vuonna 2008 keskustelut kansainvälisten joustomekanismien kehittämisestä laaja-alaisemmille ilmastotoimille. Pariisin ilmastopimuksen vapaaehtoiset yhteistyömenettelyt mahdollistavat monipuolisen kansainvälisen ilmastoyhteistyön ja myös globaalien päästömarkkinoiden hyödyntämisen Pariisin sopimuksen toimeenpanossa. Pariisin sopimus sisältää kansainvälisen mekanismin päästövähennysten ja kestävä kehityksen edistämiseksi sekä kriteerejä päästöyksiköiden kansainvälisille siirroille ja käytölle sopimuksen puitteissa.

Suomi on ollut aktiivisesti ja pitkäjänteisesti mukana kehittämässä globaaleja päästömarkkinoita niiden käynnistymisestä lähtien. Osallistumisen muodot ovat

kehittyneet ajan mittaan kansallisten ja kansainvälisten olosuhteiden ja politiikkojen muuttuessa.

Suomi käynnisti ensimmäisten joukossa kansallisen CDM/JI-koeohjelman (1999–2005). Koeohjelman puitteissa varauduttiin joustomekanismien käyttöön, luotiin toiminnalliset edellytykset mekanismihankinnalle ja hankittiin päästöyksiöitä kahden monenkeskisen hiilirahaston (*Prototype Carbon Fund, Testing Ground Facility*) ja kahdeksan kahdenvälisen hankkeen kautta. Vuonna 2006 Suomi käynnisti Kioton mekanismien osto-ohjelman, joka tähtää CER- ja ERU-yksiköiden hankintaan osana Suomen strategiaa Kioton pöytäkirjan päästövelvoitteiden täyttämiseksi. Osto-ohjelma sisältää kaksi kahdenvälistä CDM-hanketta sekä sijoituksia monenkeskisiin hiilirahastoihin (*Asia-Pacific Carbon Fund, Multilateral Carbon Credit Fund, Future Carbon Fund, NEFCO Carbon Fund*). Kioton mekanismien hankintaohjelmiin käytettiin noin 70 miljoonaa euroa. Summaan sisältyvät kahdenväliset hankkeet ja monenkeskiset hiilirahastot.

Osto-ohjelmien lisäksi Suomi osallistuu monenkeskisiin rahastoihin ja aloitteisiin, jotka edistävät laaja-alaisia ilmastotoimia ja globaalia hiilidioksidipäästöjen hinnoittelua Tämä tapahtuu erityisesti tukemalla kehitysmaiden valmiuksia hyödyntää markkinaehtoisia ohjauskeinoja kansallisessa ilmastopolitiikassaan (*Partnership for Market Readiness, Forest Carbon Partnership Facility, Technical Support Facility, Nordic Partnership Initiative for Up-Scaled Mitigation Action, Carbon Pricing Leadership Coalition*).

9.7 Globaalimekanismi (GM)

Aavikoitumissopimuksen sopimussihteeristön yhteydessä toimiva Globaalimekanismi (*Global Mechanism, GM*) perustettiin vuonna 1997 aavikoitumissopimuksen osapuolikokouksen päätöksellä. GM ei ole rahasto. Sen tehtäviin kuuluu aavikoitumiseen liittyvän tiedon kerääminen ja julkaiseminen, analysointi ja neuvonta, yhteistyön ja koordinoinnin edistäminen sekä rahavarojen mobilisointi ja kanavointi-sopimuksen toimeenpanon edistämiseksi kehitysmaissa. Aluksi GM toimi Kansainvälisen maatalouden kehittämisrahaston (*International Fund for Agricultural Development, IFAD*) suojissa, mutta osapuolikokouksen vuonna 2013 tekemällä päätöksellä GM siirrettiin aavikoitumissopimuksen sihteeristön yhteyteen.

LDN-tavoitteen (*Land Degradation Neutrality*)²⁰ myötä myös GM on viime vuosina keskittynyt tavoitteen toteutumista tukeviin toimiin. GM:n valmistelutyö johti vuonna 2017 uuden sopimuksesta itsenäisen rahaston, Land Degradation Neutrality Fund, perustamiseen. Toiminnan keskiössä on ollut myös vapaaehtoisten kansallisten LDN-toimintasuunnitelmien laatimisen tukeminen yhteistyössä useiden kumppaneiden kanssa. Lisäksi GM on toimeenpannut Afrikassa Great Green Wall -aloitteen alla FLEUVE-ohjelmaa, jonka tarkoituksena on vahvistaa paikallisten yhteisöjen kykyä muun muassa tehostaa investointeja maan ennallistamiseen. GM:n suurimpia rahoittajia vuosina 2016–2017 olivat EU, Ranska, Saksa ja Luxemburg.

9.8 Kehitysmaiden neuvotteluvalmiuksien tukeminen

Suomi myöntää kehitysyhteistyövaroista osallistumistukea kehitysmaiden edustajille. Suomi on, muiden kehittyneiden maiden tavoin, sitoutunut kansainväliset ympäristösopimukset ratifioidessaan tukemaan kehitysmasapuolten tasapuolista osallistumista monenkeskiseen yhteistyöhön. Osallistumisen tuki parantaa kehitysmaiden omistajuutta ja edistää merkittävästi niiden toimintavalmiuksia. Kehitysmaiden osallistuminen muiden maaryhmien rinnalla on välttämätöntä aidosti globaalien ympäristöä koskevien kansainvälisten päätösten ja suositusten aikaansaamiseksi sekä yhteisesti hyväksyttyjen ympäristösopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukea myönnetään kehitysmaiden edustajien osallistumiskustannuksiin kansainvälisten sopimusten osapuolikokouksiin sekä muihin tärkeisiin kansainvälisiin ympäristökokouksiin. Suomen tuki kanavoidaan sopimussihteeristöjen tai muiden YK-tahojen kautta. Alla olevasta taulukosta 4 näkyy Suomen antama osallistumistuki vuosina 2013–2017. Kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausten myötä tuki on viime vuosina laskenut merkittävästi.

Taulukko 4. Kehitysmaiden osallistumistuki, julkisen kehitysyhteistyön maksatukset 2013–2017

Osallistumistuet (€/v)	2013	2014	2015	2016	2017
Kokousosallistumistuki	500 000	600 000	600 000	240 000	240 000

(Lähde: ulkoministeriö)

20 Katso tarkemmin avikoitumissopimusta koskeva luku 7.1 ja erityisesti kappale 7.1.4

Kehitysmaiden tietoisuutta kansainvälisistä ympäristösopimuksista sekä niiden neuvotteluista tuetaan myös koulutuksella. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos ja YK:n ympäristöohjelma UNEP ovat järjestäneet ulkoministeriön ja ympäristöministeriön tuella vuodesta 2004 lähtien kansainvälisen ympäristöoikeuden ja -diplomatian kurssin. Kurssi järjestetään vuorovuosin Joensuussa ja ulkomailla. Kurssin tavoitteena on laajentaa kansainvälisten ympäristösopimusten neuvottelijoiden ammatillista perspektiiviä ja siirtää kokeneiden diplomaattien niin sanottua hiljaista tietoa uusille sukupolville. Yksi kurssin keskeinen tavoite on lisätä vuorovai-
kutusta tulevien neuvottelijoiden sekä tutkijoiden ja kansalaisjärjestöjen edustajien välillä. Kurssi on saanut paljon kiitosta niin osallistujilta kuin kurssin kouluttajilta. Ulkoministeriön ja ympäristöministeriön yhteistuki kurssille on ollut viimeisen nel-
jän vuoden ajan noin 115 000 euroa vuodessa.



10 Kansainvälisen ympäristöhallinnon tehostaminen ja Agenda2030

Kansainväliset ympäristösopimukset muodostavat kansainvälisen ympäristöhallinnon ytimen. Sopimuksia on kaikkiaan yli 500, joista kaksi kolmannesta on alueellisia sopimuksia. Tärkeimpiin sopimuksiin kuuluu 15–20 globaalia sopimusta. Suomi on osapuolena yli 100 sopimuksessa, joista keskeisimmät on esitelty kirjan edellisissä kappaleissa. Sopimusten lisäksi kansainvälinen ympäristöhallinto käsittää lukuisia YK-järjestöjä, ohjelmia ja muita elimiä, jotka työskentelevät ympäristökysymysten parissa. Kansainvälisen ympäristöhallinnon järjestelmä pureutuu ympäristökysymyksiin laaja-alaisesti. Yksittäisten sopimusten suuri määrä sekä toimijoiden heikko keskinäinen koordinaatio ja kilpailu resursseista heikentävät kuitenkin sopimusten toimeenpanoa. Ympäristösopimusten välillä tulisiikin lisätä yhteistyötä, jotta järjestelmä palvelisi kokonaisuutena tehokkaammin ympäristöongelmien hoitoa.

Kansainvälisen ympäristöhallinnon tehostaminen on tärkeä osa Suomen kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa. Suomi on profiloitunut jo vuosia kansainvälisen

ympäristöhallinnon tehostamisessa ja kansainvälisten ympäristösopimusten synergiatyön edistämisessä. Kansainväliset ympäristösopimukset on neuvoteltu vuosikymmenien aikana toisistaan erillään. Niitä on muodostettu sitä mukaa, kun ympäristöongelmat ovat nousseet tietoisuuteen. Sopimuksille on luotu itsenäisesti toimivat osapuolijärjestelyt erillisine sihteeristöineen. Tämän tuloksena syntyneestä rakennelmasta seuraa päällekkäistä työtä maatasolla, mikä kuormittaa hallintoa ja heikentää sopimusten toimeenpanoa maailmanlaajuisesti.

Suomi on edistänyt aktiivisesti YK:n kemikaali- ja jätesopimusten välisiä synergioita, mikä on johtanut sopimusten sihteeristöjen yhdistämiseen ja muihin konkreettisiin tuloksiin (ks. kemikaaleja ja vaarallisia jätteitä koskeva luku 5). Kemikaali- ja jätesopimusten yhteistoimintaa on siten edistetty hallintorakenteiden tehostamisen kautta. Luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevien maailmanlaajuisien sopimusten osalta synergiahyötyjä on haettu ohjelmallisen yhteistoiminnan tiivistämisen kautta UNEPin puitteissa käynnistetyssä työssä, johon Suomi osallistuu näkyvällä roolilla (ks. luonnon monimuotoisuutta käsittelevä luku 4). Kolmen Rion sopimuksen yhteistyötä edistetään sopimusten sihteeristöjen yhteistyöelimen kautta. Yhteistyö on keskittynyt tiedonvaihtoon ja tiedotukseen. Se vauhdittaa sopimusten kansallisten yhteyshenkilöiden yhteistyötä. Tiedonjaon parantamiseksi on perustettu niin kutsuttu Rion sopimusten paviljonki (*The Rio Conventions Pavilion*), jolla on oma internet-portaali. Paviljonki järjestää myös oheistapahtumia kunkin Rion sopimuksen osapuolikokouksissa.

YK:n ympäristöohjelman (*UN Environment Programme*, UNEP)²¹ vahvistamisella on keskeinen rooli kansainvälisen ympäristöhallinnon lujittamisessa. Vuonna 1972 Tukholmassa perustettu ympäristöohjelma on johtava kansainvälinen ympäristöalan toimija. Sen tehtävänä on edistää ympäristöllisesti kestävästä kehitystä YK-järjestelmässä, toimia ympäristön tilan puolestapuhujana ja globaalin ympäristöagentin asettajana. UNEPin normatiivinen rooli kansainvälisessä ympäristöyhteistyössä pohjautuu sen puitteissa sovittuihin kansainvälisoikeudellisiin instrumentteihin ja UNEPin tuottamaan tieteelliseen työhön. UNEP tarjoaa sopimussihteeristöpalveluja useille ympäristösopimuksille ja tieteellisille paneeleille sekä antaa tukea sopimusten täytäntöönpanossa. UNEPilla on myös keskeinen rooli uusien kansainvälisten ympäristösopimusten ja toimenpideohjelmien neuvotteluissa. Viimeisim-

21 Vuodesta 2016 UNEP on käyttänyt organisaatiostaan nimeä UN Environment.

pänä esimerkkinä UNEP:n puitteissa neuvotellusta globaalisopimuksesta on vuonna 2013 allekirjoitettu elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus (ks. lisää luku 5.4). Elohopeayleissopimuksen neuvottelut käynnistettiin vuonna 2009 UNEPin hallintoneuvoston päätöksellä, jota oli edeltänyt jo vuonna 2001 käynnistetty teollinen arviointityö. Tieteen, politiikan ja päätöksenteon välisten yhteyksien kehittäminen onkin yksi merkittävä UNEPin tehtävä. Viime vuosien nousevana huolenaiheena ovat merten muovijätteiden ja mikromuovien ekosysteemeille, eliöstölle ja ihmisen terveydelle aiheuttamat haitat. UNEPin puitteissa merten muovijätteistä ja mikromuoveista on tuotettu jo kaksi arviointiraporttia, joiden pohjalta joulukuussa 2017 perustetun YK-jäsenmaiden välisen asiantuntijaryhmän tulisi esittää merten roskaantumisongelmaan kansainvälisiä ratkaisukeinoja.

Vuonna 2012 pidetty Rio+20-konferenssi on tärkeä virstanpylväs UNEPin historiassa. Sen päätöksillä lujitettiin UNEPin asemaa johtavana maailmanlaajuisena ympäristöalan vastuutahona ja kestävän kehityksen ympäristöulottuvuuden globaalina koordinoijana. Rion konferenssin päätöksellä UNEPin 58-jäsenisen hallintoneuvoston statusta korotettiin ja jäsenyys laajennettiin kaikille YK:n jäsenmaille. Tämän seurauksena nimi muutettiin YK:n ympäristökokoukseksi (*UN Environment Assembly*, UNEA), joka on korkein ympäristöasioissa YK:ssa kokoontuva elin. UNEA:ssa tehdyt kansainväliseen ympäristölainsäädäntöön ja ympäristöpoliittisiin prosesseihin liittyvät aloitteet heijastuvat usein ajan myötä kansalliselle tasolle. Suomi on osallistunut UNEPin työhön aktiivisesti ja ollut perustamisesta saakka sen vankka tukija. Suomen yleisrahoitus UNEP:lle oli korkeimmillaan kuusi miljoonaa euroa vuosina 2014 ja 2015, minkä jälkeen rahoitusta laskettiin kehitysyhteistyömäärärajojen leikkausten seurauksena. Tuki on vuonna 2018 1,5 miljoonaa euroa.

Vahvistetun roolinsa myötä UNEP on keskeisessä osassa globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelman, Agenda2030:n ympäristöulottuvuuden toimeenpanossa, seurannassa ja arvioinnissa. On huomionarvoista, että 17 globaalin kestävän kehityksen tavoitteesta kymmenessä on vahva ympäristönäkökulma. Sopimusten osapuolten, UNEP:n sekä muiden YK-tahojen yhteistyön lisääminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta järjestelmä palvelisi kokonaisuutena tehokkaammin ympäristöongelmien hoitoa.

Kansainvälisen ympäristöhallinnon kehittäminen on osa laajemman globaalin toimintaympäristön muutosta. Agenda2030:n ja sen sisältämien kestävän kehityksen

tavoitteiden hyväksyminen vuonna 2015 loi paineita YK:n kehitysjärjestelmän perusteelliselle uudistamiselle.

YK:n pääsihteeri António Guterresin johdolla toteutettavassa YK:n kehitysjärjestelmän uudistamistyössä Suomen keskeinen tavoite koskee YK-järjestöjen maatason toiminnan, yhteenkuuluvuuden ja koordinoinnin parantamista. Ympäristöasioiden osalta Suomi painottaa UNEP:n johdolla käytävää YK:n ympäristöasioiden koordinaation vahvistamista. Järjestöjen työnjaossa on vielä paljon päällekkäisyyttä. Ympäristöasioiden koordinaation vahvistamisessa avainasemassa on YK:n ympäristökokouksen (UNEA) roolin vahvistaminen ympäristöasioiden globaalina koordinaatitahona Rio+20-konferenssissa sovitun mukaisesti.

Ympäristösopimusten johdonmukaisuus sekä kansainvälisen ympäristöoikeuden kehittäminen ovat tavoitteena myös Ranskan presidentti Macronin johdolla syksyllä 2017 käynnistetyssä *Global Pact for the Environment* -aloitteessa. Aloitteella halutaan luoda ympäristöasioille kansainvälisen oikeuden kehikko, joka kokoaisi ympäristöoikeuden ja kestävän kehityksen yhteiset periaatteet yhden sopimuksen alle. Suomi tukee yleisellä poliittisella tasolla Global Pact -aloitteen tavoitteita, joilla pyritään johdonmukaiseen kansainväliseen ympäristöpolitiikkaan ja vahvaan kansainväliseen ympäristöhallintoon. Aloitteessa esitetyt periaatteet pohjautuvat pitkälti Rion deklaraation periaatteisiin, joihin Suomi on sitoutunut. Keskustelut ympäristösektorin Global Pactista ovat kuitenkin vasta alkuvaiheessa. Vielä ei tiedetä, tuleeko Global Pact nostamaan ympäristöpoliittista kunnianhimoa. Lisäksi on epäselvää, mikä sopimuksen soveltamisala käytännössä olisi ja kuinka se suhtautuisi olemassa oleviin ympäristösopimuksiin.

Voidaankin ajatella, että vuoden 2012 Rio+20-konferenssi johti ennemminkin kansainvälisen ympäristöhallinnon evoluutioon kuin yhdellä kertaa tapahtuvaan mullistukseen. Kansainvälisen ympäristöhallinnon kehittäminen jatkuu useilla rinnakkaisilla raiteilla: UNEA-kokouksissa, Global Pact -aloitteen keskusteluissa sekä useiden ympäristösopimusten osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa. Rio+20-konferenssissa käynnistetyn kansainvälisen ympäristöhallinnon reformin toimeenpanotilanne olisi syytä arvioida ennen kuin YK-jäsenmaat päättävät mahdollisista jatkotoimista. Katseet ovatkin jo kohdistumassa Tukholman vuoden 1972 ympäristökokouksen viidenteenkymmenenteen merkkivuoteen vuonna 2022, joka voisi tarjota tarvittavan poliittisen nosteen globaalin ympäristöhallinnon vahvistamiselle.



11 Johtopäätökset

Kansainvälinen ympäristöhallinto ja kansainväliset ympäristösopimukset kehittyvät jatkuvasti ja ovat osa laajempaa globaalin toimintaympäristön muutosta. Rio de Janeirossa vuonna 2012 pidetyssä kestäväen kehityksen konferenssissa käynnistyi useita merkittäviä prosesseja, jotka johtivat muun muassa Agenda2030:n ja sen sisältämien kestäväen kehityksen tavoitteiden hyväksymiseen vuonna 2015. Pariisin ilmastopopimuksesta sopiminen samana vuonna oli monenvälisen ympäristöyhteistyön voimannäyte ja merkittävä askel ympäristökysymysten nostamisessa globaalille poliittiselle agendalle. Uusin kansainvälinen ympäristöoikeudellinen aloite on Ranskan Global Pact for the Environment, johon liittyvät keskustelut ovat vasta alkamassa YK-jäsenmaiden kesken.

Työ paremman ympäristön puolesta ei ole helppoa tai suju aina toivotulla vauhdilla. Vaikka edistystä tapahtuu, tarvitaan lisäponnistuksia sekä vahvempaa poliittista sitoutumista, jotta kansainvälisiin sopimuksiin kirjatut tavoitteet luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi, ilmaston lämpenemisen ja maaperän köyhtymisen pysäyttämiseksi sekä ilman, vesien ja maaperän pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan

saavuttaa. Tällä hetkellä globaaliyhteistyön edistyminen on monen ympäristöongelman ratkaisemisessa hidasta. Kuitenkin myös myönteisiä esimerkkejä löytyy. Yksi näistä on otsonikerroksen suojelu. Montrealin pöytäkirjan mukaisilla toimilla näytetään onnistuttavan paikkaamaan maapallon otsoniaukko vuosisadan puoleenväliin mennessä.

Kansainvälisten ympäristösopimusten kautta maailman maat ovat yhdessä hyväksyneet tavoitteet, joita on pantava toimeen niin Suomessa kuin maailmalla. Tähän tarvitaan sekä poliittista että laajaa yhteiskunnallista sitoutumista. Yhteisten päämäärien saavuttaminen on mahdollista vain, jos ympäristösopimusten toimeenpano sisällytetään kaikkien maiden kansallisiin politiikkatoimiin, kehityssuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin. Jokaisen maan sitoutuminen kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon on pitkän aikavälin investointi koko maailman ympäristön hyväksi. Globaalina haasteena on erityisesti kehitysmaiden rajalliset valmiudet ja resurssit toimeenpanna ympäristösopimuksia.

Suomi toimeenpanee monia ympäristösopimuksia sekä kansallisesti että osana Euroopan unionia. EU toimeenpanee kansainväliset ympäristösopimukset asetuksin tai direktiivein siltä osin kuin ne kuuluvat unionin toimivaltaan. Kansainvälinen ympäristösääntely on luonteeltaan vähimmäissääntelyä. Yksittäiset valtiot voivat toteuttaa tiukempia toimia kuin sopimus edellyttää siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n lainsäädäntö on monilta osin tiukempaa kuin kansainvälinen sääntely ja tämä heijastuu myös EU:n neuvottelukannoissa. Kansainvälisissä ympäristösopimusneuvotteluissa EU puhuu lähtökohtaisesti yhdellä äänellä. Vaikeissa neuvottelutilanteissa EU:n vahvuus on kyky tarjota ratkaisuja ja rakentaa siltoja eri maaryhmien kantojen välillä. Viimeisin näyttö EU:n johtajuudesta kansainvälisessä ympäristödiplomatiassa on Pariisin ilmastokeskustelun solmiminen.

Jotta kansainvälisiin sopimuksiin kirjattujen tavoitteiden toimeenpano olisi tehokasta, kansainvälinen ympäristöhallinto ja -oikeus tulisi sisällyttää parhaalla mahdollisella tavalla osaksi kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Ympäristösopimusten johdonmukaisuus ja sopimusten välinen yhteistyö erityisesti niiden toimeenpanossa ovat asioita, joiden edistämisessä Suomi on profiloitunut jo vuosia. Samat tavoitteet ovat erityisen tärkeitä myös tulevaisuudessa. Globaalit ympäristösopimukset ja niiden kautta kansalliselle tasolle syntyvä sääntely edesauttaa myös yksityisen sektorin pelikentän tasoittamista ja pitkän aikavälin suunnittelun tekemistä ympäristönäkökulmat huomioiden. Ympäristösopimusten toimeenpano

ei ole kiinni vain kansallisen hallinnon toiminnasta, vaan koskee myös kansalaisia ja yrityksiä. Jos yksityisen sektorin investoinnit eivät ota huomioon ympäristönäkökulmia, ympäristöongelmien ratkaisu jää vajaaksi.

Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin ja Suomen vaikuttaminen kansainvälisessä ympäristöyhteistyössä on ollut vahvaa. Jos vuonna 2016 tehdyt kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset jatkuvat pitkään, tällä on kuitenkin mahdollisesti vaikutuksia Suomen profiliin ja vaikuttamismahdollisuuksiin kansainvälisessä ympäristö- ja kestävän kehityksen yhteistyössä sekä laajemmin YK:ssa.

Suomen ilmastorahoituksena annettavan tuen määrä on vaihdellut vuosittain, mutta päätrendi on ollut kasvava 2000-luvulla. Yksi merkittävä seikka kasvuun on ollut kehityspankkien kasvava huomio ilmastohankkeisiin, toinen on Finnfundin vahventunut mandaatti ilmastotoimijana. Vuonna 2016 tapahtui kuitenkin pudotus lahja-avussa ja Suomen rahoitus oli yhteensä vain noin 43 miljoonaa euroa. Summa on vaatimaton verrattuna kahteen edeltävään ennätysvuoteen, jolloin ilmastorahoituksen määrä oli noin 115 miljoonaa euroa vuosittain. Vuonna 2017 ilmastorahoitus kääntyi jälleen kasvuun Suomen allokoitua merkittävästi rahoitusta lainoihin ja sijoituksiin perustuville rahoitusinstrumenteille. Muiden sopimusten osalta voimakas laskeva trendi Suomen ympäristörahoituksessa on havaittavissa sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun että aavikoitumisen torjunnan kohdalla. Kemikaali- ja jätesopimusten rahoitus on ollut kautta vuosien vähäisempää kuin muiden sopimusklastereiden ja vuoden 2015 jälkeen niiden rahoitus kehitysyhteistyömäärärahoista on hiipunut lähes kokonaan.

Suomen kehitysyhteistyörahoituksen leikkauksilla voi olla myös pidemmän aikavälin vaikutuksia sopimusten toimeenpanoon Maailmanlaajuisen ympäristörahas-ton (*Global Environment Facility*, GEF) toimintaan kohdistuvien leikkausten kautta. GEF on usean ympäristösopimuksen rahoitusinstrumentti ja kanavoi siten Suomen tukea kansainvälisten ympäristösopimusten johdonmukaiseen toimeenpanoon Suomen linjausten mukaisesti. Rahoituskaudella 2018–2022 (GEF-7) Suomen tuki laski edellisen rahoituskauden tasosta noin puoleen. Rahoituslupauksia kaudelle on kertynyt yli 4 miljardia Yhdysvaltain dollaria, joista Suomen osuus on hieman alle 31 miljoonaa euroa.

Vihreä ilmastorahasto (*Green Climate Fund, GCF*) on GEF:n tavoin sekä YK:n ilmasto- puitesopimuksen että Pariisin ilmast sopimuksen virallinen rahoitusmekanismi. Rahasto on kerännyt ensimmäisellä rahoituskaudellaan 2015–2018 rahoituslupauksia yli 10 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Suomen tuki GCF:lle on nykyisellä viisivuotiskaudella yhteensä 80 miljoonaa euroa. Vihreän ilmastorahaston pää tavoitteena on kehitysmaiden vähähiilisen ja ilmastokestävän kehityksen tukeminen. Käytännössä rahasto tukee kehitysmaiden hillintä- ja sopeutumistoimia sekä kehitysmaiden toimintavalmiuksien vahvistamista ja teknologian siirtoa. GCF huomioi erityisesti haavoittuvat maat ja vähiten kehittyneet maat ja allokoii näille vähintään puolet sopeutumistuesta.

Kansainvälisten rahoituslaitoksien kautta kanavoitavan tuen lisäksi Suomi rahoittaa ympäristösopimuksia pienimuotoisemmin muun muassa tukemalla kehitysmaiden edustajien osallistumista kokouksiin kehitysyhteistyövaroin sekä pakollisilla vuosimaksuilla, jotka maksetaan vastuuministeriöiden budjetista. On huomionarvoista, että sopimusten vuosimaksuilla tuetaan sopimussihteeristöjen toimintaa kokonaisuudessaan, mikä hyödyttää usein kaikkia osapuolia.

Sopimusten toimeenpanoon kanavoidun rahoituksen lisäksi tuki kansainvälisen ympäristöyhteistyön keskeisille toimijoille on hyvin tärkeä osoitus Suomen sitoumuksesta yhteisiin tavoitteisiin. Erityisesti YK:n ympäristöohjelma UNEP:llä on keskeinen rooli kansainvälisen ympäristöpolitiikan viitoittajana. UNEP tarjoaa useille ympäristösopimuksille sihteeristöpalveluja ja valtaosa kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa muovaavista prosesseista ja sopimusneuvotteluista saa alkunsa UNEP:n puitteissa tehdyistä aloitteista. UNEP on myös keskeisessä osassa Agenda2030:n ympäristölottuvuuden toimeenpanossa, seurannassa ja arvioinnissa.

On selvää, ettei maailman ympäristöongelmia voida ratkaista pelkästään Suomen rahoituksella ja julkista kehitysyhteistyötä lisäämällä. Yksityisen sektorin rahoituksen lisääminen muun muassa investointien, innovaatioiden ja markkinapohjaisten instrumenttien kautta on keskeistä sopimusten toimeenpanon saavuttamiseksi. Erinomaisena esimerkkinä uudentyyppisestä rahoituksesta on Suomen ja Kansainvälisen rahoitusyhtiön (*International Finance Corporation, IFC*) lokakuussa 2017 perustama yhteinen ilmastorahasto, joka tukee uusiutuvan ja puhtaan energian ratkaisuja sekä ilmastohankkeita kehitysmaissa. Suomi kanavoii 25 vuotta kestäväään rahastoon kaikkiaan 114 miljoonaa euroa.

Tulevaisuudessa on tärkeää, että kansainvälisten ympäristösopimusten toimeenpanemiseksi kehitetään erilaisia rahoituskanavia ja -välineitä. Sopimusten toimeenpanossa on kysymys sekä valtioiden tukemisesta sopimusten velvoitteiden täytännönpanossa että yksityissektorin houkuttelemisesta mukaan kehittämään markkinapohjaisia käytännön ratkaisuja ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Siinä missä kansainvälisiä rahoituslaitoksia tarvitaan tukemaan puhtaan teknologian ratkaisuja ja käynnistämään ympäristöalan hanketoimintaa ja investointeja yksityissektorilla, tarvitsevat monet valtiot julkisen kehitysyhteistyön kautta kanavoitavaa tietotaitoa, kumppanuuksia ja tukea pystyäkseen entistä paremmin suoriutumaan ympäristösopimusten niille asettamista kansallisista velvoitteista. Vaikka yhteistyön lisääminen on haaste useille maille, se on yksi keskeinen keino edistää kansainvälisen ympäristöyhteistyön tehokkuutta ja yhteenkuuluvuutta. Yhteistyö on myös edellytys kestävästä kehityksestä Agenda2030:n edistämiseksi.

Erityisesti siirtyminen matalahiilitalouteen on mittaluokaltaan niin suuri investointihaaste, ettei sitä ole mahdollista tai järkevää toteuttaa yksinomaan julkisin varoin. Siksi on tärkeää painottaa politiikkajohdonmukaisuuden ja hyvän toimintaympäristön merkitystä: uusiutuvan energian tukeminen kehitysyhteistyövaroilla on hidasta ja tehotonta, jos samaan aikaan kohdetaan itse kannustaa fossiilisten energialähteiden käyttöön. Suomi ja EU toimivat vahvasti sen puolesta, että kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten energiainvestoinnit suuntautuisivat uusiutuvaan energiaan fossiilisen sijaan. Päästökauppajärjestelmät ja muut markkinamekanismit ja hyödyntävät ohjauskeinot auttavat vähentämään päästöjä markkinaehtoisesti. Ilmastomuutokseen sopeutuminen ja vähiten kehittyneiden maiden ilmastotoimet eivät kuitenkaan etene ilman julkista rahoitusta. EU:n rahoitus kehitysmaiden ilmastotoimien tukemiseksi on kasvanut viime vuosina merkittävästi.

Viime aikaiset tieteelliset tulokset osoittavat, että kansainväliset ympäristöongelmat kietoutuvat tiiviisti ihmisen hyvinvointiin ja niiden ratkaisemiseksi tarvitaan laaja-alaista yli sektoreiden ulottuvaa yhteistyötä niin valtioiden kuin muidenkin toimijoiden kesken. EU on tärkeä neuvottelukumppani globaaleilla areenoilla. Suomen aiempien vuosien ympäristörahoitus on mahdollistanut vahvan roolin EU-valmisteluissa. Pitkän aikavälin rahoitus ja aktiivinen asiantuntijatyö ovat lisänneet uskottavuutta Suomen tahtotilaan antaa oma panostuksensa kansainväliseen ympäristöyhteistyöhön. Suomi on tähän asti pystynyt hyödyntämään kokoaan suurempaa vaikutusvaltaa ympäristöasioita koskevassa YK:n päätöksenteossa.

Liite 1 Hyödyllisiä internet-osoitteita

- Ilmastopuitesopimus: <http://unfccc.int/>
- Kioton pöytäkirja: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol>
- Pariisin sopimus: <http://www.parisagreement.org/>
- Otsoniyleissopimus: <http://www.ozone.unep.org/en/treaties-and-decisions/vienna-convention-protection-ozone-layer>
- Montrealin pöytäkirja: <http://ozone.unep.org/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/32506>
- Biodiversiteettisopimus: <https://www.cbd.int/>
- Bioturvallisuuspöytäkirja: <http://bch.cbd.int/protocol>
- Geenivarapöytäkirja: <https://www.cbd.int/abs/>
- CITES-sopimus: <http://www.cites.org/>
- CMS-sopimus: <http://www.cms.int/>
- Ramsarin sopimus: <http://www.ramsar.org/>
- Maailmanperintösopimus: <http://whc.unesco.org/>
- Kasvigeenivarasopimus: <http://www.fao.org/plant-treaty/>
- Kasvinsuojeluyleissopimus: <https://www.ippc.int/>
- Baselin yleissopimus: <http://www.basel.int/>
- Rotterdamin sopimus: <http://www.pic.int/>
- Tukholman sopimus: <http://www.pops.int/>
- Elohopeayleissopimus: <http://mercuryconvention.org/>
- Merioikeusyleissopimus: <http://www.un.org/Depts/los/>
- Aavikoitumissopimus: <https://www.unccd.int/>
- ECE:n rajavesisopimus: <http://www.unece.org/env/water>
- Kaukokulkeutumisyleissopimus: <http://www.unece.org/env/lrtap>
- Århusin yleissopimus: <https://www.unece.org/env/pp>
- Espoon sopimus: <https://www.unece.org/env/eia>
- Teollisuusonnettomuusyleissopimus: <https://www.unece.org/env/teia>
- Maailmanlaajuinen ympäristörahassto GEF: <http://www.thegef.org>
- Vihreä ilmastörahassto: <https://www.greenclimate.fund/home>
- Monenkeskinen otsonirahassto: <http://www.multilateralfund.org/>
- Global Mechanism: <https://www.unccd.int/about-us/global-mechanism>

- Maailmanpankin ympäristösivusto: <http://www.worldbank.org/environment>
- YK:n ympäristöohjelma: <https://www.unenvironment.org/>
- YK:n sopimuskokoelma: <https://treaties.un.org/>
- YK:n kehitysohjelma: <http://www.undp.org/>
- YK:n vuosituhattavoitteet (MDG): <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (SDG): <https://sustainabledevelopment.un.org/>
- Rion sopimusten paviljonki: <http://www.riopavilion.org/>
- Euroopan talouskomissio: <https://www.unece.org/>
- Valtion säädöstietopankki: <http://www.finlex.fi/fi/>
- Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu: <http://ymparisto.fi>
- Ulkoministeriön internet-sivut: <https://um.fi/etusivu>
- Kansainväliset ympäristösopimukset ympäristöministeriön sivuilla: <http://www.ymparisto.fi/ymparistosopimukset>
- Kansainvälinen kemikaalistrategia: <http://www.saicm.org/>
- IPCC-paneeli: <https://ipcc.ch/>
- Suomen ilmastopaneeli: <http://www.ilmastopaneeli.fi/>
- IPBES-paneeli: <https://www.ipbes.net>
- Luontopaneeli Suomen ympäristökeskuksen sivuilla: <http://www.syke.fi/luontopaneeli>
- Tutkimukseen perustuvaa ajantasaista tietoa Suomen luonnon tilasta: <http://www.luonnontila.fi>
- Kansainvälisiä ilmastoaloitteita koskeva selvitys: https://www.tyrskyconsulting.fi/wp-content/uploads/2018_ilmastoaloitteet_haltuun.pdf
- Valtiosopimusopas – Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-321-3>

Liite 2 Lyhenteet

AA	Assigned Amount
ABS	Access and benefit-sharing
ABSCH	Access and Benefit-Sharing Clearing-House
ACAP	Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels
ACCOBAMS	Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea and Contiguous Atlantic Area
AEWA	Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds
AF	Kyoto Protocol Adaptation Fund
Agenda2030	Kansainvälinen kestävä kehityksen toimintaohjelma
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas
ASP	Africa Stockpiles Program
BBNJ	Implementing Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction
BCH	Biosafety Clearing House
BRS-sopimukset	Baselin, Rotterdamin ja Tukholman sopimukset
CAFE	Clean Air for Europe
CBD	Convention on Biological Diversity
CDM	Clean Development Mechanism
CEPA	Communication, Capacity Building, Education, Participation, Awareness
CER	Certified Emission Reduction
CFC-yhdisteet	Kloorifluorihilivedyt eli freonit
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CHM	Clearing House Mechanism
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf
CLRTAP	Convention on Long Range Transboundary Air Pollution
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
CPM	Commission on Phytosanitary Measures
CST	Committee on Science and Technology
DAC	Development Assistance Committee
DCI	Development Cooperation Instrument

DDT	Diklooridifenyylitrikloorietaani
DUALOS	Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea
EaP GREEN	Greening Economies in the Eastern Neighbourhood
ECE	Economic Commission for Europe
ECLAC	Economic Commission for Latin America
ECPGR	European Cooperative Programme for Plant Genetic Resources
EFTA	European Free Trade Association
EIA	Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context
EMEP	European Monitoring and Evaluation Programme
ERu	Emission Reduction Unit
ET	Emissions Trading
EU	Euroopan unioni
EUROBATS	Agreement on the Conservation of Populations of European Bats
EY	Euroopan yhteisö
FAO	Food and Agriculture Organization
GBO	Global Biodiversity Outlook
GCA	Global Climate Action
GCDT	Global Crop Diversity Trust Fund
GCF	Green Climate Fund
GEF	Global Environment Facility
GM	Global Mechanism
GPA	Global Plan of Action
GPA	Global Plan of Action of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture
HCFC-yhdisteet	Osittain halogenoidut hiilivedyt
HFC-yhdiste	Fluorihiiivety
IARC	International Agricultural Research Centers
ICCROM	International Center for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property
ICOMOS	International Council for Monuments and Sites
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
IPBES	Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

IPPC	International Plant Protection Convention
IRM	Initial Resource Mobilization
ISA	International Seabed Authority
ISPM	International standards for phytosanitary measure
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
IT-PGRFA	International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture
ITPS	Intergovernmental Technical Panel on Soils
IUCN	International Union for Conservation of Nature
JI	Joint Implementation
LDCF	Least Developed Countries Fund
LDN	Land Degradation Neutrality
LDRA	Land Degradation and Restoration
LMO	Living Modified Organism
LPI	Living Planet Index
LULUCF	Land use, land-use change, and forestry
MA	Millennium Ecosystem Assessment
MDG	Millennium Development Goal
MLF	Multilateral Fund
MLS	Multilateral System
MoU	Memorandum of understanding
NAPA	National Adaptation Programmes of Action
NBSAP	National Biodiversity Strategies and Action Plan
NDC	Nationally Determined Contribution
NGO	Non-governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAH	Polysykliset aromaattiset hiilivedyt
PCB	Polyklooratut bifenyyliä
PIC	Prior Informed Consent
PCDD	Polyklooratut dibentso-p-dioksiinit
PCDF	Polyklooratut dibentsofuraanit
POP	Persistent Organic Pollutant
POPRC	Persistent Organic Pollutants Review Committee
REDD+	Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation, and land use change
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management

SC	Stockholm Convention
SCCF	Special Climate Change Fund
SDG	Sustainable Development Goal
SEA	Strategic Environmental Assessment
SIP	Specific International Programme
SLL	Suomen luonnonsuojeluliitto
SMTA	Standard Material Transfer Agreement
SopS	Sopimussarja
SPI	Science-Policy Interface
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
SRCCCL	Special Report on Climate Change and Land
STRP	Scientific and Technical Review Panel
TEAP	Technology and Economic Assessment Panel
TEIA	Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents
UM	Ulkoministeriö
UN	United Nations
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNDP	United Nations Development Programme
UNEA	United Nations Environment Assembly
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNECLAC	United Nations Economic Commission for Latin America
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
USD	Yhdysvaltojen dollari
VITRI	Viikin tropiikki-instituutti, Helsingin yliopisto
VOC	Volatile Organic Compounds
WFP	World Food Programme
WHC	Convention Concerning the Protection of the World Cultural and World Heritage
WHO	World Health Organization
WMO	World Meteorological Organization

WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	Ympäristöministeriö
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

Liite 3 Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistut kirjassa käsitellyt Suomea velvoittavat kansainväliset ympäristösopimukset

Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus, New York, 9.5.1992 (SopS 61/1994)

Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja, Kioto, 11.12.1997 (SopS 13/2005)

Pariisin sopimus, Pariisi, 12.12.2015 (SopS 75/2016 ja SopS 76/2016)

Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus, Wien, 22.3.1985 (SopS 51/1988)

Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista, Montreal, 16.9.1987 (Sops 65/1988 ja SopS 66/1988)

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, Rio de Janeiro, 5.6.1992 (SopS 78/1994)

Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvä Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, Montreal, 29.1.2000 (SopS 129/2004 ja SopS 130/2004)

Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehty Nagoyan pöytäkirja, Nagoya, 29.10.2010 (SopS 45/2016 ja 46/2016)

Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus, Washington DC, 3.3.1973 (SopS 44/1976 ja SopS 45/1976)

Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta, Bonn,
23.6.1979 (SopS 62/1988)

Sopimus Itämeren ja Pohjanmeren pikkuvalaiden suojelusta, New York, 17.3.1992
(SopS 103/1999)

Sopimus Euroopan lepakoiden suojelusta, Lontoo, 14.12.1991 (SopS 104/1999)

Sopimus Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta, Haag,
15.8.1996 (SopS 9/2000)

Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva
yleissopimus, Ramsar, 2.2.1971 (SopS 3/1976 ja SopS 4/1976)

Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta, Pariisi,
23.11.1972 (SopS 19/1987)

Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskeva kansainvälinen sopimus,
Rooma, 3.11.2001 (SopS 90/2004)

Kansainvälinen kasvinsuojeluyleissopimus, Rooma, 6.12.1951 (alkuperäinen),
28.11.1979 (tarkistettu), (SopS 12/1961, alkuperäinen), (SopS 18/1992, tarkistettu)

Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva
yleissopimus, Basel, 22.3.1989 (SopS 44/1992 ja SopS 45/1992)

Rotterdamin yleissopimus kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia
kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menet-
telystä, Rotterdam, 10.9.1998 (SopS 108/2004)

Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus, Tukholma,
22.5.2001 (SopS 34/2004)

Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus, Kumamoto 10.10.2013 (SopS
64/2017)

Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus, Montego Bay, 10.12.1982 (SopS 49/1996 ja SopS 50/1996)

Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus aavikoitumisen estämiseksi vakavasta kuivuudesta ja/tai aavikoitumisesta kärsivissä maissa, erityisesti Afrikassa, Pariisi, 17.6.1994 (SopS 1/1997)

Maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskeva yleissopimus, Helsinki, 17.3.1992 (SopS 71/1996)

Vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja, Lontoo, 17.6.1999 (SopS 82/2005 ja SopS 83/2005)

Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus, Geneve, 13.11.1979 (SopS 15/1983)

Pöytäkirja ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisen tarkkailun ja arvioinnin Euroopan yhteistyöohjelman (EMEP) pitkän aikavälin rahoittamisesta, Geneve, 28.9.1984 (SopS 2/1988)

Pöytäkirja rikkipäästöjen tai valtiosta toiseen kulkeutuvan rikkivuon vähentämisestä vähintään 30 prosenttia, Helsinki, 8.7.1985 (SopS 50/1987)

Pöytäkirja typen oksidien päästöjen tai niiden valtiosta toiseen kulkeutuvan vuon rajoittamisesta, Sofia, 31.10.1988 (SopS 46/1991)

Pöytäkirja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen tai niiden valtiosta toiseen kulkeutuvan vuon rajoittamisesta, Geneve, 18.11.1991 (SopS 71/1997)

Rikkipöytäkirja rikkipäästöjen edelleen vähentämisestä, Oslo, 14.6.1994 (Sops 68/1998)

Raskasmetallipöytäkirja, Århus, 24.6.1998 (SopS 78/2003, SopS 63/2004 ja SopS 96/2013)

Pysyvät orgaanisia yhdisteitä koskeva pöytäkirja (POPs-pöytäkirja), Århus, 24.6.1998 (SopS 68/2003 ja SopS 37/2015)

Pöytäkirja happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonimuodostuksen vähentämisestä (Göteborgin pöytäkirja), Göteborg, 30.11.1999 (SopS 40/2005 ja SopS 95/2013)

Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (Århusin sopimus), Århus, 25.6.1998 (SopS 121/2004 ja SopS 122/2004)

Pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä, Kiova, 21.5.2003 (SopS 58/2009)

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (YVA-yleissopimus, Espoon sopimus), Espoo, 25.2.1991 (SopS 67/1997 ja SopS 81/2017)

Pöytäkirja strategisesta ympäristöarvioinnista (SEA-pöytäkirja), Kiova, 21.5.2003 (SopS 69/2010)

Yleissopimus teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvista vaikutuksista, Helsinki, 17.3.1992 (SopS 26/2000)

Suomi on osapuolena yli sadassa kansainvälisessä ympäristösopimuksessa. Nämä sopimukset muodostavat maailmanlaajuisten ympäristöuhkien torjunnan selkärangan.

Tämä kirja on katsaus ja hakuteos keskeisistä YK:n piirissä solmituista kansainvälisistä ympäristösopimuksista sekä niiden puitteissa tehtävästä kestävästä kehitystä edistävästä ympäristöyhteistyöstä. Se on neljäs päivitetty ja uudistettu versio julkaisusta "Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka". Teoksen tarkoitus on edistää ymmärrystä kansainvälisten ympäristösopimusten kokonaisuudesta sekä palvella kaikkia aiheesta kiinnostuneita.

Kirjan läpikulkevia teemoja ovat kansainvälisten ympäristösopimusten viimeaikaiset kehityssuuntauksat, kestävä kehitys, globaali toimintaohjelma Agenda2030, kansainvälisen ympäristöhallinnon pirstaloitumisesta johtuvat haasteet sekä Suomen julkisen kehitysyhteistyön kautta annettu tuki, jolla edistetään sopimusten toimeenpanoa kehitysmaissa.

Kirja on laadittu ympäristöministeriön ja ulkoministeriön yhteistyönä.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4809-5 (nid.)
ISBN 978-952-11-4810-1 (PDF)
ISSN 1238-8602 (nid.)
ISSN 1796-167X (PDF)